

Coalición por las Migraciones y el Refugio



II INFORME ALTERNATIVO A LA CONVENCIÓN DE TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FAMILIAS

QUITO . ECUADOR
2009

Coalición por las Migraciones y el Refugio



II INFORME ALTERNATIVO A LA CONVENCIÓN DE TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FAMILIAS

INDICE

Índice	Pág. 2.
Introducción	Pág. 3.
Capítulo II: Inmigración	Pág. 4.
Capítulo III: Emigración	Pág. 58.
Capítulo IV: Trata de Personas	Pág. 83.
Capítulo V: Tráfico ilícito de migrantes	Pág. 92.
Capítulo VI: Análisis de cumplimiento de recomendaciones del CMTF	Pág.96.
Bibliografía	Pág. 103.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



1 INTRODUCCIÓN

En el año 2007 la Coalición por las Migraciones y el Refugio¹ realizó el primer informe sombra sobre el cumplimiento del Estado ecuatoriano de la “Convención de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares” en base al cual, el Comité de Naciones Unidas emitió recomendaciones importantes para la implementación de la mencionada Convención en el Ecuador. En este documento, el Comité solicitó al Estado ecuatoriano que presente un nuevo informe en julio de 2009.

Con este antecedente, la Coalición por las Migraciones y el Refugio considera importante el analizar si efectivamente el Estado ecuatoriano ha realizado acciones tendientes a garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad, particularmente de las personas trabajadoras migrantes y sus familiares, y así lograr la plena vigencia de la Convención.

El presente informe examina el período comprendido entre los años 2007 y 2009, un período en el que Ecuador atraviesa por cambios políticos y sociales importantes, entre los que se destacan el cambio de gobierno y la redacción de una nueva Constitución de la República, en la que se han incluido avances importantes como el reconocimiento del derecho a migrar, la incorporación de principios como el de no discriminación por condición migratoria, de ciudadanía universal y el progresivo fin de la condición de extranjero, así como ciertos mandatos expresos relacionados con la protección de los derechos de las personas en situación de movilidad.

Esta nueva Constitución que entró en vigencia en octubre de 2008, se convierte en otro instrumento jurídico básico para la protección y promoción de los derechos de las personas en situación de movilidad y del que emanan obligaciones para el Estado que en gran medida coinciden con las recomendaciones realizadas por el Comité en el año 2007.

De igual manera, se han generado acontecimientos a nivel mundial que afectan indiscutiblemente la situación de las personas en movilidad y a la gestión de la migración por parte del Estado ecuatoriano.

Con la finalidad de reflejar lo que ocurre de manera específica en las diferentes dinámicas de movilidad humana que tienen lugar en el Ecuador, el presente informe ha sido dividido en cuatro capítulos, emigración, inmigración, tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

Así, este nuevo informe pretende brindar elementos que orienten tanto la construcción de política pública, como la defensa de derechos de las personas en movilidad.

¹ A la presente fecha la Coalición por las Migraciones y Refugio está conformada por las siguientes instituciones y organizaciones: Catholic Relief Service, Fundación Esperanza, Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal del Ecuador, Programa Andino de Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Tierra de Hombres, y como profesionales a título personal: Javier Arcentales, Gina Benavides, Lina Cahuasquí y María Mercedes Eguiguren.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



2. INMIGRACIÓN

2.1 Caracterización de Flujos

El Ecuador no ha consolidado un sistema de información estadística que permita establecer la situación de la población inmigrante, y a partir de eso, intentar caracterizar los flujos de inmigración. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en coordinación con la Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional recopilan los datos relacionados con la entrada y salida de personas ecuatorianas y extranjeras al país en base al registro migratorio que la Dirección Nacional de Migración realiza en puertos, aeropuertos y sitios de frontera legalmente establecidos, a través del documento denominado Tarjeta Andina de Migración.

Cabe recordar al Comité que este registro no da información precisa sobre la presencia de personas extranjeras en el Ecuador ya que presenta las siguientes particularidades:

1. No elimina registros duplicados de una persona que haya ingresado y salido varias veces.
2. No desagrega el ingreso al país por motivos de entrada.

Además debido a las dinámicas de los ingresos y salidas irregulares no es posible registrarlos. Sin embargo permiten establecer tendencias sobre la entrada y salida de personas extranjeras en el Ecuador.

Saldos migratorios de población extranjera en el Ecuador

Entre enero del año 2000 y diciembre de 2008, según los datos del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos² el saldo migratorio de personas extranjeras en el Ecuador fue de 1.268.512. En ese período ingresaron al Ecuador 7.158.012 personas y regresaron a su país de origen 5.889.500 personas.

Según la misma fuente, las nacionalidades con mayor incidencia en saldos migratorios en el Ecuador son Colombia, Perú, Estados Unidos, China, España y Cuba, en ese orden:

² Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Anuario de Entradas y Salidas Internacionales, 2008. Edición Impresa. Anuarios de Migración Internacional, años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007. http://www.inec.gov.ec/web/guest/publicaciones/anuarios/inv_soc/mig_int Último ingreso: 15 de junio de 2009

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Fundación
ESPERANZA



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
ECUADOR



Italia

apoyo a la infancia y
mejoramiento del bienestar



HERMANAS MISIONERAS DE
SAN CARLO BORROMEO
CALABRIANAS

SALDOS MIGRATORIOS POR NACIONALIDAD			
2000-2008			
PAÍS	Entradas	Salidas	Saldos
COLOMBIA	1,716,998	1,113,269	603,729
PERÚ	1,261,514	699,337	562,177
ESTADOS UNIDOS	1,679,322	1,645,926	33,396
ESPAÑA	257,092	246,713	10,379
CHINA	39,792	28,978	10,814
CUBA	33,005	30,302	2,703
SUBTOTAL	4,987,723	3,764,525	1,223,198
TOTAL (Todas las nacionalidades)	7,158,012	5,889,500	1,268,512

Fuente: Anuario de Entradas y Salidas Internacionales, años 2005, 2007, 2008. INEC.
Elaborado por: Coalición por las Migraciones y el Refugio, Francisco Hurtado, 2009

Estas 6 nacionalidades dejan para el período 2000-2008 un saldo migratorio total de 1.223.198 personas extranjeras que habrían decidido permanecer en el Ecuador, representando el 96,43% del total de personas en dicho período, el restante 3,57% del saldo pertenecen al resto de nacionalidades.³

El ingreso de personas colombianas (603.729) y peruanas (562.177) concentran, casi en igual cantidad, los mayores porcentajes de población extranjera presentes en el Ecuador, y acumulan entre las dos el 95,32% (1.165.906) del saldo migratorio total acumulado por las 6 nacionalidades citadas anteriormente en el período comprendido entre 2000 y 2008.

La tercera nacionalidad con mayor incidencia es la estadounidense que deja un saldo migratorio de 33.396 personas (2,73%) para el período 2000-2008, en cuarto lugar se encuentra la nacionalidad china que deja un saldo migratorio de 10.814 personas (0,88%), en quinto lugar aparece España con 10.379 personas (0,85%) y en sexto lugar la nacionalidad cubana con 2.703 personas (0,22%) en el mismo período.

Hay que tomar en cuenta que muchas personas ecuatorianas que han emigrado se han naturalizado (obtenido la nacionalidad) tanto en Estados Unidos como en España e incluso tienen hijos e hijas nacidos en esos países. En virtud que el Ecuador no tienen un sistema de registro que pueda ubicar este tipo de casos, podemos suponer que el saldo migratorio de personas españolas y estadounidenses podría incluir a personas ecuatorianas que poseen doble nacionalidad que por distintos motivos ingresan al Ecuador con su documentación extranjera.

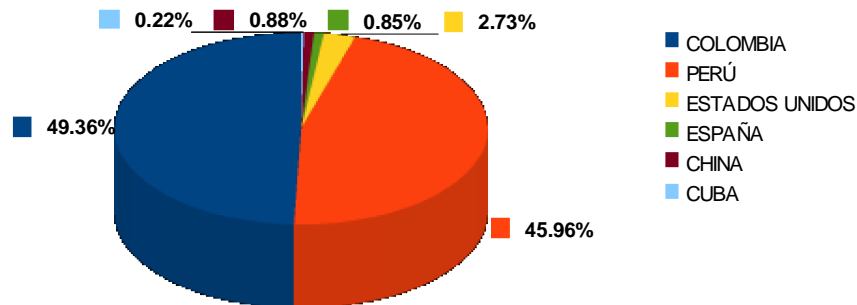
³ Los Anuarios de Entradas y Salidas Internacionales presentan el Cuadro No. 8 denominado Entradas y Salidas de Extranjeros por Sexo, según Nacionalidad, y el Cuadro No. 43 denominado Entradas y Salidas de Extranjeros, según Continentes y Principales Países de Procedencia o Destino. En ambos cuadros el saldo migratorio total es igual sin embargo en el primero la variable es la nacionalidad de la persona que ingresa, y en el segundo el país del que arriba al Ecuador, el cual puede o no coincidir con su nacionalidad. Así por ejemplo en el Cuadro No. 43 del Anuario 2008 la gran afluencia de personas provenientes de Panamá está relacionada con el aeropuerto internacional que existe en ese país, lo mismo sucede con Holanda y España y sus aeropuertos internacionales. El saldo migratorio por nacionalidad tanto de Perú como de Colombia también es menor en comparación con el saldo por país de procedencia.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Saldos Migratorios 2000-2008

Porcentajes

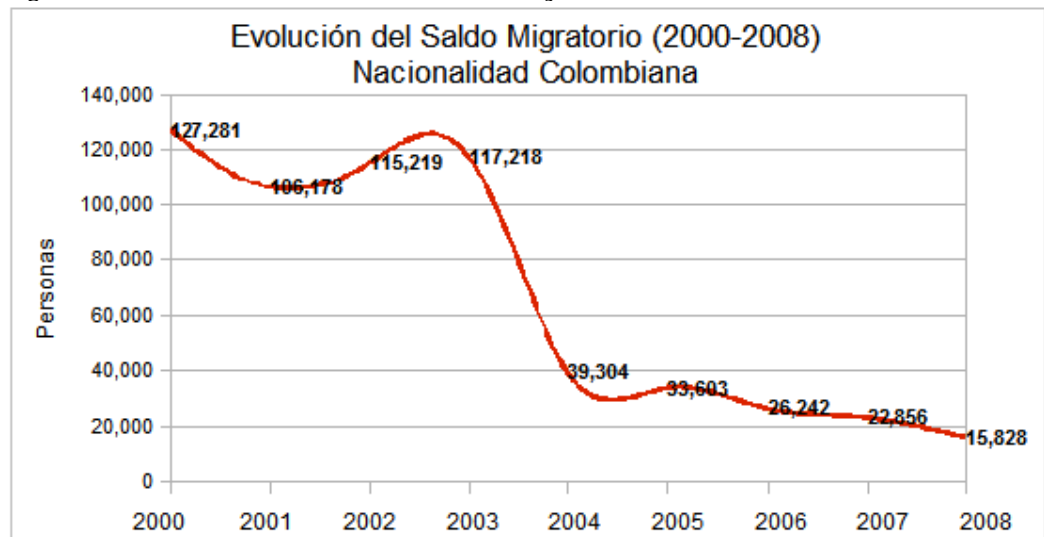


Fuente: Anuario de Entradas y Salidas Internacionales años 2005, 2007 y 2008. INEC

Elaborado por: Coalición para las Migraciones y el Refugio, Francisco Hurtado, 2009.

Sin embargo es importante también analizar la evolución del flujo migratorio primordialmente de las nacionalidades colombiana y peruana por su incidencia en estos últimos 8 años.

A continuación podemos observar el cuadro de evolución del saldo migratorio colombiano entre los años 2000 y 2008:



Fuente: Anuario de Entradas y Salidas Internacionales. Años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008. INEC

Elaborado por: Coalición para las Migraciones y el Refugio, Francisco Hurtado, 2009

De todos modos se advierte que a partir de 2004 el saldo migratorio colombiano ha descendido drásticamente, hay que recordar que en este año, entre otras medidas restrictivas, se implementó como requisito para el ingreso de personas colombianas el pasado judicial, medida que se

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Fundación
ESPERANZA



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
ECUADOR

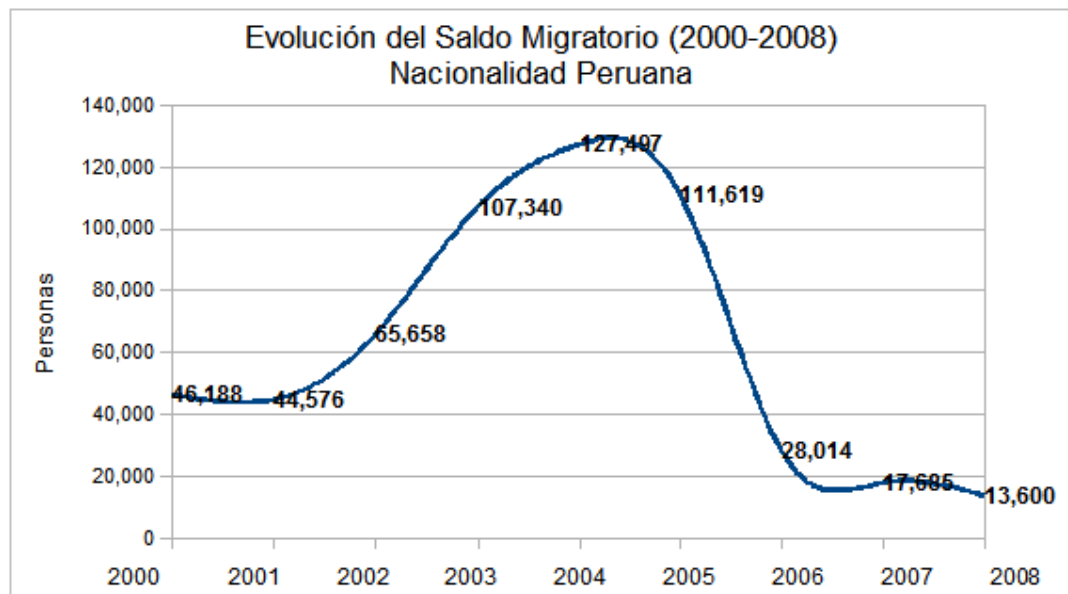


Terre des hommes
Italia
apoye a la familia y
mejore el mundo

MSCS
HERMANAS MISIONERAS DE
SAN CARLO BORROMEO
CALABRINIANAS

mantiene vigente hasta la fecha⁴. En 2003 ingresaron 117.218 personas y para el 2004 descendió a 39.304 personas. Desde este año el saldo ha caído constantemente y para 2008 se ubica en 15.828 personas, al respecto hay que tomar en cuenta factores políticos y sociales que de hecho influyen el descenso de ingresos de personas colombianas como el rompimiento de las relaciones diplomáticas, el aumento del control migratorio en todo el país y en particular en la frontera norte, las prácticas de deportación, el estereotipo mediático de inseguridad y competencia laboral, entre otros elementos que afectan tanto el ingreso como la permanencia de las personas colombianas. Estos factores serán analizados particularmente más adelante.

Con relación al año 2000 en que ingresaron al Ecuador 127.281 personas, el ingreso regular de personas colombianas ha disminuido en un 87,56%.



Fuente: Anuario de Entradas y Salidas Internacionales. Años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008. INEC
Elaborado por: Coalición para las Migraciones y el Refugio, Francisco Hurtado, 2009

El ingreso y salida de personas peruanas en el Ecuador muestra una dinámica distinta a la colombiana, en el año 2000 ingresaron 46.188 personas, su punto más alto se presenta en el 2004 con 127.497 personas y decrece luego a 13.600 en 2008. Entre 2004 y 2008 el porcentaje de disminución fue de 89,33%.

La población peruana inmigrante se asienta mayoritariamente en las provincias del sur del Ecuador. Principalmente se trata de una migración laboral, sin descontar otros motivos de ingreso, por lo que sus principales actividades se desarrollan en el campo de la economía popular, trabajo en floricultoras, comercio informal y la construcción. A pesar del convenio

⁴ Esta medida fue suspendida entre el 1 de junio y el 3 de diciembre de 2008, fecha en que nuevamente fue restablecida hasta la actualidad.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



sobre regularización firmado con el Perú, del cual se hará referencia más adelante, existen algunos otros factores sociales, mediáticos y políticos que al igual que en el caso del flujo colombiano también afectan su aumento o disminución. Sobre todo se debe señalar entre estos factores el estereotipo que manejan los medios de comunicación, la idea de acaparamiento de plazas de trabajo, la supuesta responsabilidad por el aumento de criminalidad y la respuesta del endurecimiento del control migratorio.

Se observa que si bien las nacionalidades colombiana y peruana siguen siendo mayoritarias en el Ecuador, en los últimos cuatro años tienden a ingresar regularmente cada vez menos personas de estos dos países.

De todos modos, debe tomarse en cuenta la dificultad que existe para estimar un número aproximado sobre el ingreso de personas de manera irregular al Ecuador, no podemos afirmar tampoco que la tendencia demostrada por los saldos migratorios sea constante para el ingreso irregular.

Efecto de la eliminación de visas de turismo para ingreso al Ecuador en el flujo migratorio

Desde el 20 de junio de 2008, el Ecuador eliminó la exigencia de visado de ingreso para todas las nacionalidades, tan sólo con la presentación del pasaporte vigente el Estado Ecuatoriano permite la permanencia por 90 días. Hay que tomar en cuenta que la autorización para ingreso sin visa a personas de nacionalidad china se dio unos meses antes (15 de febrero de 2008); por otra parte, para el caso de personas cubanas los gobiernos de Ecuador y Cuba firmaron un acuerdo de exención de visas en enero de 2009, a consecuencia de la medida implementada.

Según lo recogieron los artículos de prensa, en el caso de ingreso de personas de nacionalidad china, esta medida fue implementada "en aplicación del derecho de libre circulación de las personas que propugna Ecuador, y con la finalidad de fortalecer las relaciones bilaterales y promover el turismo."⁵

Del análisis del Anuario de Entradas y Salidas Internacionales del INEC, se observa que en general la dinámica de los saldos migratorios ha variado muy poco incluso con la implementación de la medida anteriormente comentada.

A continuación se presenta la comparación de los ingresos y salidas de personas extranjeras al Ecuador desagregada por meses, de los años 2006, 2007 y 2008:

⁵ Diario el Universo, versión digital de 24 de enero de 2008.
<http://archivo.eluniverso.com/2008/01/24/0001/626/ODA3144810064437916D830A07347E66.aspx> Último ingreso: 26 de julio de 2009.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Fundación
ESPERANZA



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



Terre des hommes
Italia

apoye a la infancia y
mejore el bienestar

mscs

HERMANAS MISIONERAS DE
SAN CARLO BORROMEO
CALABRINIANAS

Entradas y Salidas de Extranjeros según Meses

Meses	2006		2007		2008	
	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas
Enero	78,856	74,031	84,070	87,978	91,123	93,996
Febrero	63,408	56,611	69,534	68,076	72,987	74,362
Marzo	63,504	64,059	74,929	74,259	76,387	78,750
Abril	62,108	59,592	67,788	70,566	65,655	65,896
Mayo	57,275	51,648	68,583	62,515	72,756	67,444
Junio	71,789	54,874	85,769	69,043	87,958	70,844
Julio	89,829	76,949	101,088	89,504	106,750	93,918
Agosto	77,826	85,154	91,309	99,554	96,834	105,868
Septiembre	65,198	68,622	64,966	71,701	72,257	77,961
Octubre	66,538	62,638	72,365	68,370	79,752	74,905
Noviembre	65,359	59,844	73,273	69,389	81,760	75,978
Diciembre	78,865	65,363	83,813	67,057	85,457	69,194
Ene-Jun	396,940	360,815	450,673	432,437	466,866	451,292
Jul-Dic	443,615	418,570	486,814	465,575	522,810	497,824
Total	840,555	779,385	937,487	898,012	989,676	949,116
Aumento			11.53%	15.22%	5.57%	5.69%

Fuente: Anuario de Entradas y Salidas Internacionales, Años 2006, 2007 y 2008. INEC

Elaborado por: Coalición para las Migraciones y el Refugio, Francisco Hurtado, 2009.

En el cuadro se aprecia el aumento en la cantidad de personas extranjeras que ingresaron y salieron del Ecuador en comparación con el año inmediato anterior, y desagregado por meses. Se puede observar que entre el 2006 y el 2007 las entradas aumentaron en un 11,53% y las salidas en un 15,22%, en cambio entre el 2007 y el 2008 las entradas aumentaron en un 5,57% y las salidas en un 5,69%, por lo que la implementación de la medida de no solicitar visa de ingreso al Ecuador no habría provocado un aumento significativo en la cantidad total de ingresos de personas extranjeras, ni tampoco en el saldo migratorio. En efecto el saldo total para 2008 fue de 40.650 personas, menos que el de 2006 que fue de 61.170 personas y ligeramente superior al de 2007 que fue de 39.475 personas.

El caso que amerita analizar es el ingreso de personas de nacionalidad china y de nacionalidad cubana en el año 2008 en comparación con los años 2006 y 2007.

Entradas y Salidas de personas Chinas y Cubanas (2006-2008)

Meses	2006			2007			2008		
	Entradas	Salidas	SalDOS	Entradas	Salidas	SalDOS	Entradas	Salidas	SalDOS
CHINA	3,567	3,212	355	4,855	4,453	402	14,468	7,314	7154
Aumento			---	1288	1241	47	9613	2861	6752
			---	36.11%	38.64%	13.24%	198.00%	64.25%	1679.60%
CUBA	3,139	2,847	292	4,763	4,742	21	10,955	9,950	1005
Aumento			---	1624	1895	-271	6192	5208	984
			---	51.74%	66.56%	-92.81%	130.00%	109.83%	4685.71%

Fuente: Anuario de Entradas y Salidas Internacionales. Años 2006, 2007 y 2008. INEC

Elaborado por: Coalición para las Migraciones y el Refugio,

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Francisco Hurtado, 2009.

El ingreso de personas, tanto de nacionalidad cubana como china ha aumentado exponencialmente a raíz de la implementación de la mencionada medida. Así, entre el 2007 y el 2008 el ingreso de personas cubanas aumentó en un 130% y su saldo migratorio en un 4685,71%; en tanto que el ingreso de personas chinas aumentó en un 198% y su saldo migratorio en un 1679,60%.

SALDOS MIGRATORIOS POR NACIONALIDAD				
Año	Cubana	Porcentaje	China	Porcentaje
2000	77	2.85%	64	0.59%
2001	203	7.51%	643	5.95%
2002	193	7.14%	842	7.79%
2003	408	15.09%	603	5.58%
2004	265	9.80%	632	5.84%
2005	239	8.84%	119	1.10%
2006	292	10.80%	355	3.28%
2007	21	0.78%	402	3.72%
2008	1005	37.18%	7154	66.15%
TOTAL	2703	100.00%	10814	100.00%

Fuente: Anuario de Entradas y Salidas Internacionales. Años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008. INEC
Elaborado por: Coalición para las Migraciones y el Refugio,
Francisco Hurtado, 2009.

Si bien, el saldo migratorio de personas cubanas y chinas en el Ecuador entre el 2000 y el 2008 no es representativo, en ambos casos crece significativamente en el año 2008, así de las 2.703 personas cubanas que presumiblemente se quedaron en Ecuador en ese período, el 37% ingresó en 2008 y de las 10.814 personas chinas que permanecen en Ecuador, el 66,15% también ingresaron en ese año.

De todos modos se debe tomar en cuenta que han existido denuncias sobre la salida de personas de nacionalidad china por vía irregular con destino a Estados Unidos, y por lo tanto sin registro en la Dirección Nacional de Migración.

Según la fuente oficial china, la supresión por el Gobierno del presidente Rafael Correa del visado de entrada en el país a los ciudadanos chinos "facilita el intercambio de personas y la cooperación entre ambos países".

"Desde que se aplica la medida, mantenemos estrechos contactos, funciona bien la colaboración contra la inmigración ilegal y seguiremos fortaleciendo la cooperación para promover el desarrollo sano de los intercambios personales", concluyó el portavoz.

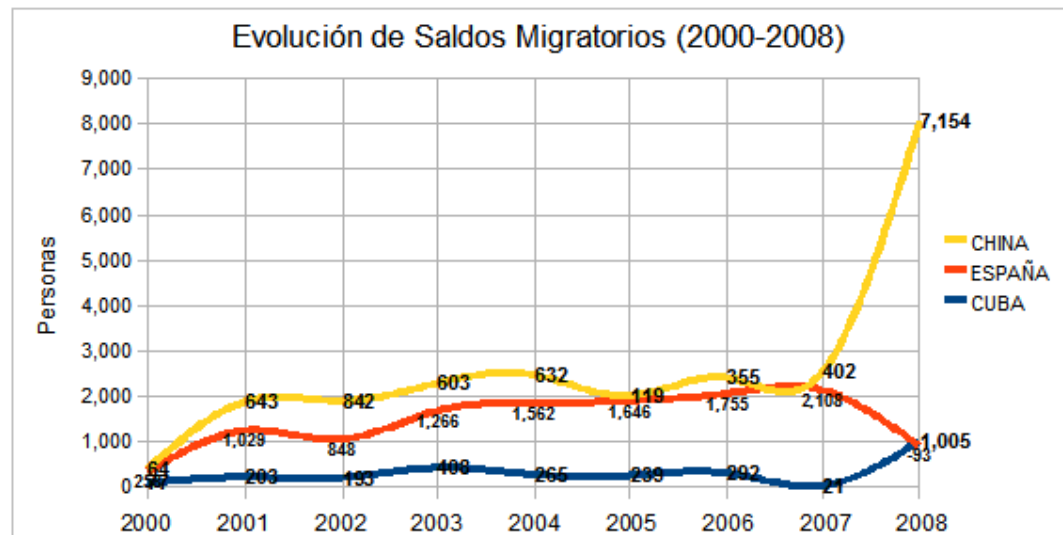
Los tres ciudadanos chinos detenidos en la ciudad costera de Guayaquil (oeste de Ecuador), junto a un ecuatoriano proporcionaban al parecer documentos ilegales para viajar a EEUU.⁶

⁶ Diario el Universo, versión digital de 14 de noviembre de 2008.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



A continuación se puede observar la comparación entre la evolución de los saldos migratorios de las nacionalidades española, china y cubana entre los años 2000 y 2008:



Fuente: Anuario de Entradas y Salidas Internacionales. Años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008. INEC
Elaborado por: Coalición para las Migraciones y el Refugio, Francisco Hurtado, 2009.

La evolución del saldo migratorio de España presenta un aumento constante entre 2000 y 2007 y cae abruptamente para 2008 (-93 personas), en cambio en el último año el ingreso de personas de nacionalidad china y cubana creció significativamente (7.154 y 1.005 respectivamente). En consecuencia se puede determinar una tendencia marcada de aumento en los ingresos a partir de la implementación de la medida de no solicitar visas para ingresar a nuestro territorio, el análisis del saldo migratorio del año 2009 podrá definir si la tendencia se mantiene.

De todos modos insistimos en que el Estado Ecuatoriano no ha implementado mecanismos adecuados para relevar información estadística con la que se pueda determinar la real cantidad de población inmigrante que viven en el país, sobre todo de aquella que por diversos motivos ha ingresado o permanece en situación irregular, menos aún un sistema de indicadores que permita determinar el ejercicio de derechos de estas personas.

Recomendaciones

- Necesidad de diseño e implementación de un sistema de registro de

<http://www.eluniverso.com/2008/11/14/0001/626/77D77D68D2D646D091AF366AB0CD8B67.html> Último ingreso: 26 de julio de 2009.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



registro nacional de personas inmigrantes, que incluya a aquellas en situación regular e irregular, desagregada por género, edad, y motivos de ingreso al país.

- Determinación de una instancia nacional única que articule toda la información estadística y logre obtener información adicional de todas las entidades del Estado y otros, puede ser el INEC.
- Revisión de la Tarjeta Andina de Migración TAM, con el fin de lograr una mejor caracterización de los flujos. Incorporar expresamente como uno de los motivos de ingreso al país: trabajo, estudio, comercio, entre otros.

2.2 Avances Normativos

Constitución de la República del Ecuador

En el período comprendido entre 2007 y 2009 el avance normativo más significativo relacionado con la inmigración de personas fue la entrada en vigor de la nueva Constitución de la República del Ecuador el 20 de octubre de 2008, después del proceso constituyente que vivió nuestro país.

En cuanto a la inmigración podemos detallar una serie de avances relacionados con la protección de derechos humanos.

Reconocimiento de Derechos a Personas Extranjeras

En primer lugar está el reconocimiento de derechos humanos para las personas extranjeras.

Art. 9.- Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.

Hay que puntualizar que el reconocimiento de estos derechos debe ser sólo interpretado por la Constitución, y ninguna ley o norma secundaria lo puede limitar. Por otra parte el ejercicio de derechos de las personas extranjeras tampoco está supeditado a la situación migratoria en la que se encuentren, sino que han sido reconocidos para todas aquellas que viven en el Ecuador independientemente de esta situación.

Al respecto, el principio de no discriminación reconocido en la Constitución para la aplicación de los derechos es muy claro al disponer que "nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria..."⁷

De este modo, en aplicación del principio pro homine y de la progresividad de los derechos humanos, el Ecuador reconoce a las personas extranjeras todos los derechos que constan en la Constitución y en los convenios y

⁷ Art. 11 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador.

La única limitación que podemos encontrar en la Constitución es en lo referente a los derechos políticos. En este caso las personas extranjeras pueden ejercer el derecho al voto siempre que hayan residido de manera regular en el Ecuador al menos cinco años.⁸ Los otros derechos políticos deberán ser desarrollados por una ley ya que la Constitución dispone que “las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable.”⁹

En consecuencia, los derechos establecidos en la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en el ordenamiento jurídico del Estado Ecuatoriano han sido reconocidos para todas las personas sin las distinciones establecidas por la Convención, salvo aquellos en que por el tipo de inmigración que efectúa una persona no los ejerce en el Ecuador.

Derecho a migrar

Otro avance constitucional que rige a partir de 2008 es que dentro de Título de Derechos de las Personas y Grupos de Atención Prioritaria la Sección Tercera tiene que ver con la Movilidad Humana:

Art. 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

En el primer inciso del Art. 40, si bien el resto del artículo tiene que ver con la obligación del estado respecto de las y los ecuatorianos que viven en el exterior, la Constitución ecuatoriana reconoce el derecho de las personas a migrar. En consecuencia cuando una persona ingresa a territorio ecuatoriano, por cualquier motivo, lo hace en ejercicio de un derecho reconocido constitucionalmente.

Adicionalmente, se prohíbe que a una persona se la identifique como ilegal por su condición migratoria. Este artículo es un avance progresista a nivel mundial en la protección de derechos humanos que, unido a los artículos 9 y 11 numeral 2, revisados anteriormente plantean, al menos constitucionalmente, una nueva visión sobre el tratamiento de la inmigración en el Ecuador, cuya centralidad está fijada en las personas en movilidad.

No obstante, en este punto cabe señalar que la misma Constitución trae imprecisiones o contradicciones sobre la prohibición de identificar a un ser humano como ilegal por su condición migratoria. Por un lado el artículo 40 cuestionaría directamente a los procesos de deportación sin embargo, en la misma Constitución aparecen referencias sobre el mencionado proceso administrativo:

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

⁸ Art. 63 de la Constitución de la República del Ecuador.

⁹ Art. 61 de la Constitución de la República del Ecuador

Coalición por las Migraciones y el Refugio



14. El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente. Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas.

Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. Los procesos migratorios deberán ser singularizados.

Este artículo tiene que ver con los derechos civiles reconocidos individualmente a las personas, y numeral 14 relativo al derecho al libre tránsito, al reconocer por un lado el principio de no devolución para personas en situación de refugio y por otro lado al prohibir la expulsión colectiva de extranjeros; indirectamente deja planteada la existencia de procesos administrativos de expulsión.

De todos modos y enmarcados en el principio pro homine, los procesos de expulsión de extranjeros deberán ser analizados a la luz del Art. 40 en concordancia con el Art. 11 numeral 2 y determinar si contrariar o limitan el contenido del derecho a migrar, el principio de no discriminación por condición migratoria y la prohibición de identificar a un ser humano como ilegal.

Obligación del Estado frente a las personas en Movilidad Humana e Institucionalidad

La Constitución en su Título VII establece el Régimen del Buen Vivir y en la Sección Décima consta lo referente a la Población y Movilidad Humana. El Art 392 dispone lo siguiente:

Art. 392.- El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional.

Este artículo establece la obligación del Estado de definir un órgano que ejerza la política migratoria en el Ecuador en coordinación con los distintos niveles de gobierno, la cual debe estar fundamentada en la protección de los derechos de las personas en movilidad humana.

Al respecto, el Estado, y como analizaremos más adelante, no ha modificado la institucionalidad que permita cumplir con el artículo mencionado, es más y como ya se mencionó en el primer informe sombra

Coalición por las Migraciones y el Refugio



son muchas las instituciones del Estado¹⁰ que tienen competencias relacionadas con la inmigración con la fragilidad de que sus acciones no siempre están coordinadas y dirigidas al reconocimiento y protección de derechos de las personas en movilidad humana.

Relaciones Internacionales y Movilidad Humana

El Título VIII relativo a Relaciones Internacionales también contiene disposiciones relativas a la movilidad humana.

Art. 416.- Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia:

6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.
7. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.

En este mismo Título, en el Capítulo Tercero referente a la integración latinoamericana el Art. 423, numeral 5 dispone:

Art. 423.- La integración en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y proceso de integración, el Estado Ecuatoriano se comprometerá a:

5. Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio.

Es relevante mencionar que se determina la obligación del estado de cumplir con estándares internacionales de derechos humanos, tanto universales como regionales, incluidos aquellos de la Comunidad Andina de Naciones.

El reconocimiento de estos principios como parte integrante de las relaciones internacionales deberían ser incorporados a la construcción de

¹⁰ Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos (Dirección General de Extranjería, Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (Subsecretaría de Asuntos Consulares, Dirección General de Refugiados, Dirección de Derechos Humanos y Asuntos Sociales), Secretaría Nacional del Migrante, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Educación, Consejo Consultivo de la Política Migratoria.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



política pública en el ámbito internacional, sin embargo en el análisis que se hace más adelante podremos apreciar como estos principios por ahora sólo son una pretensión escrita en la Constitución.

Como podemos apreciar la Constitución del Ecuador vigente desde el 2008 definitivamente establece que la política sobre movilidad humana asume a las personas como el eje central de la construcción de la política pública, sin embargo hasta la actualidad las normativa secundaria no ha sido modificada y mantiene como eje central de la política migratoria la securitización del estado, la discrecionalidad y selectividad para el ingreso de inmigrantes y sin ningún enfoque de derechos humanos.

Normativa secundaria

En cuanto a la normativa secundaria no han existido grandes avances entre el 2007 y el 2009, salvo la promulgación de dos acuerdos ministeriales expedidos por el Ministerio de Educación relacionados el uno con el acceso a la educación de personas víctimas de trata de personas y el otro sobre acceso a la educación de personas inmigrantes en situación irregular.

De hecho la legislación que se mantiene es contraria a la Constitución, principalmente la Ley de Extranjería y la Ley de Migración, como se analizará más adelante. Por otra parte, se ha expedido reglamentos que de igual manera no atienden a los principios y derechos reconocidos en la Constitución.

El análisis de estos dos acuerdos se lo realiza con mayor detenimiento cuando se aborda el derecho a la educación y en el capítulo relacionado con la trata de personas.

RECOMENDACION

- El Estado ecuatoriano debe reformar el ordenamiento jurídico de tal modo que desarrolle el contenido y en la práctica asegure de los derechos reconocidos en la Constitución para las personas extranjeras, así como los principios establecidos tanto en el régimen del buen vivir y aquellos relativos a las relaciones internacionales y movilidad humana.

2.3 Avances Institucionales y de Políticas Públicas

Institucionalidad

Con el inicio del Gobierno del Presidente Rafael Correa se llevó a cabo una reforma institucional. El Consejo Nacional de Modernización desaparece y se crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES cuya misión es "administrar el Sistema Nacional de Planificación a nivel sectorial y territorial, estableciendo objetivos y políticas nacionales, sustentados en procesos de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación; orientando la inversión pública; promoviendo una reforma sostenida, integral y democrática del Estado, a través de una activa participación ciudadana, que contribuya a una gestión pública transparente

Coalición por las Migraciones y el Refugio



y eficiente e impulse el desarrollo humano sostenible.”¹¹

Actualmente se está actualizando el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 y se construye también la Estrategia Nacional de Desarrollo 2025

Por otra parte se crean los Ministerios Coordinadores cuyo objetivo es coordinar las acciones y actividades de los distintos Ministerios y Secretarías del Ejecutivo:

1. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
2. Ministerio Coordinador de Patrimonio Cultural y Natural
3. Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos
4. Ministerio Coordinador de la Política
5. Ministerio Coordinador de la Política Económica
6. Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa
7. Ministerio Coordinador de la Producción

En relación con la institucionalidad que tiene que ver con el tratamiento de la inmigración en Ecuador podemos mencionar que no ha habido ningún cambio en cuanto a las facultades que ejercen las instituciones del Estado.

Por otra parte y con la entrada en vigencia de la nueva Constitución de la República del Ecuador, en especial en cumplimiento del Art. 392 relativo a la creación de un órgano rector de la política pública migratoria, el Estado Ecuatoriano debe asumir con prontitud la reforma institucional adecuada que elimine la visión de securitización sobre la inmigración pues todavía aparece en normativa secundaria la definición de la Política Migratoria por parte del Consejo Consultivo de la Política Migratoria, que está presidido por el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos.

Otro de las obligaciones del Estado Ecuatoriano tiene que ver con la depuración y reestructuración de las competencias que tienen varias instituciones del Estado, en primer lugar para que den contenido al bloque sobre derechos y movilidad humana que constan en la Constitución y en segundo lugar para garantizar la coordinación entre las acciones que distintas instituciones tienen que llevar a cabo.

Por poner ejemplos el acceso a visas es manejado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, el Ministerio de Trabajo y Empleo y la Dirección Nacional de la Policía de Migración.

Políticas Públicas

Plan Nacional de Desarrollo

Con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 el Estado Ecuatoriano pretende dar un paso importante en la planificación de las

¹¹ Sitio web de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES http://www.senplades.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=102:mision&catid=28:institucion&Itemid=143 Último ingreso: 26 de julio de 2009.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



acciones del estado durante el período por el cuál fue electo el Presidente Rafael Correa a través de la estructuración de Objetivos Nacionales de Desarrollo, los cuales están degradados en Políticas, Estrategias y Metas por cumplir.

Adicionalmente este gobierno está construyendo la Estrategia Nacional de Desarrollo hasta el 2025, pretendiendo así que la planificación tenga una ruta definida durante los próximos 15 años y que se traduzcan en planes de desarrollo para los gobiernos venideros, incluyendo el nuevo período de Rafael Correa que iniciará el 10 de agosto de 2009.

Si bien el Plan Nacional de Desarrollo dentro de los Principios y Orientaciones del Plan establece que “el objetivo debe ser (...) la garantía de los derechos de los ciudadanos y con ello la corresponsabilidad que tienen en el cumplimiento de los deberes para con los otros, sus comunidades y la sociedad en su totalidad”¹² y que “la focalización puede reflejar una prioridad ante emergencias momentáneas, pero el principio rector de la estrategia económica y social de mediano y largo plazo debe ser la universalidad solidaria”¹³, el Plan Nacional de Desarrollo en su integralidad carece de un enfoque de derechos humanos, y tiene más bien un énfasis en el desarrollo económico.

Al respecto y en relación con la inmigración el Plan Nacional de Desarrollo establece como Estrategia No. 10 de la Política No. 3 del Objetivo Nacional de Desarrollo No. 5 la “promoción de la inserción social y laboral en la sociedad ecuatoriana de los trabajadores inmigrantes, con estricto respeto de sus derechos.”¹⁴

En primer lugar esta estrategia sólo menciona a los trabajadores inmigrantes, no a sus familiares, ni tampoco a personas que hayan ingresado con otras motivaciones distintas a la laboral. Por otra parte, se observa con preocupación cómo esta estrategia está contemplada dentro de la Política No. 3 del Objetivo 5 relacionada con la promoción y protección de los derechos de las personas ecuatorianas que viven en el exterior y es la única referencia directa sobre el respeto de derechos de las personas inmigrantes.

Dentro del mismo Objetivo Nacional de Desarrollo ya mencionado, consta la Política No. 7 relacionada con el combate a la delincuencia transnacional organizada, cuyas estrategias prevén:

Estrategia 1: Apoyo eficaz para la persecución de delitos internacionales relacionados con el ámbito migratorio, procurando mayor cooperación y compromiso internacionales para combatirlos.

Definitivamente tiene directa relación con el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, sin embargo no los explicita. Más adelante analizaremos

¹² Plan Nacional de Desarrollo, Pág. 53

¹³ *Ibíd.*, Ídem.

¹⁴ Plan Nacional de Desarrollo, Objetivo No. 5: Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana; Política 3: Coadyuvar a la promoción y protección de los derechos ecuatorianos en el exterior.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



estos dos delitos.

Estrategia 2: Defensa en los foros subregionales, regionales y universales de seguridad, su propia agenda de intereses en esta materia, especialmente sobre la condena a toda forma de terrorismo internacional, incluyendo el terrorismo de Estado; la lucha contra el problema mundial de los estupefacientes; la criminalización de la emigración o la consideración de los flujos migratorios como amenaza.

En esta estrategia, se focaliza la criminalización de la emigración, sin hacer referencia necesariamente a la inmigración, por otro lado lo enmarca en una defensa en foros internacionales, pero no menciona nada al interno del Ecuador.

Sobre el Plan Nacional para el combate de la trata de personas, si bien figura una estrategia sobre su aplicación, ésta se encuentra dentro del Objetivo Nacional de Desarrollo No. 9 que tiene que ver con el acceso a la justicia, en específico en la Política No. 5 del mencionado Objetivo que tiene que ver con la violencia de género y el maltrato infantil.

Nuevamente el Estado en su planificación considera a la trata de personas como un asunto relacionado exclusivamente con víctimas mujeres, niñas, niños y adolescentes, y desde una perspectiva de persecución y sanción del delito, dejando de lado otras modalidades de trata de personas, así como la protección de las víctimas y la restitución de sus derechos humanos.

En conclusión el Plan Nacional de Desarrollo si bien refiere estrategias relacionadas con la inmigración, éstas distan mucho de abarcar la totalidad de ese hecho migratorio y desde una visión de protección de derechos de las personas en movilidad, independientemente de los motivos por los que ingresen al Ecuador y de las circunstancias que tengan que enfrentar en el territorio ecuatoriano.

Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010

A finales de Diciembre de 2007 fue presentado públicamente este plan, cuya ejecución está a cargo de la Secretaría Nacional del Migrante. De inicio y como primera preocupación referimos que la Secretaría Nacional del Migrante, salvo el proceso de elaboración del Proyecto de Ley Integral de Movilidad Humana, por ahora mantiene enfocadas sus acciones en asuntos relacionados con la emigración, por lo tanto lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones por ahora ha quedado en el papel en cuanto a acciones relacionadas con la inmigración.

De todos modos a través de este plan el Estado se ha comprometido principalmente en que la política pública del Ecuador busca recuperar "la centralidad de la persona, en la planificación de las políticas públicas, ver su condición de ser humano (...) y dignificar su proceso migratorio."¹⁵

¹⁵ Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Además establece que la intención en cuanto a la inmigración es que “se sientan a gusto nuestros hermanos sobre todo de los países vecinos que buscan en nuestro país un lugar digno para vivir.”¹⁶

Dentro de sus principios éticos orientadores constan:

- No hay seres humanos ilegales. Existen prácticas ilegales que atentan contra los derechos de las personas.
- De la misma manera que reclamamos los derechos para nuestros compatriotas que viven en otros destinos, impulsamos el reconocimiento de los derechos de los inmigrantes que residen en nuestro país.

Y su primer objetivo dispone:

- Desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas.

A pesar de que, tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010 están vigentes y ejecutándose, a continuación se hace un análisis sobre las primeras medidas del gobierno nacional comparadas con las que se vienen aplicando en los últimos meses, principalmente después de la incursión militar colombiana en la Provincia de Lago Agrio el 1 de marzo de 2008, en donde se ha retornado drásticamente al discurso de securitización, selectividad y criminalización de la inmigración en el Ecuador.

Acciones y medidas en favor de la inmigración

En este contexto es preciso mencionar que mientras duró el proceso constituyente que vivió el Ecuador en el año 2008, el gobierno nacional del Presidente Rafael Correa dio señales sobre un discurso migratorio basado en un enfoque de reconocimiento y protección de derechos humanos:

Regularización de personas colombianas

En febrero de 2007, aproximadamente un mes después de la posesión como Presidente de Rafael Correa, el entonces Ministro de Gobierno, Policía y Cultos, Gustavo Larrea anunció que el Ecuador regularizaría a 500.000 personas colombianas en situación irregular y agilizaría el trámite de 25.000 solicitudes de refugio. También descartó en esa ocasión la posibilidad de solicitar visa de ingreso al Ecuador a las personas colombianas.¹⁷

<http://www.migranteecuatoriano.gov.ec/content/view/119/66/> Último ingreso: 27 de julio de 2009.

¹⁶ Ibíd.

¹⁷ Diario el Universo, versión digital de 9 de febrero de 2007.

<http://archivo.eluniverso.com/2007/02/09/0001/8/5E7478AD64B7403CB50E34D>

Coalición por las Migraciones y el Refugio



La Coalición para las Migraciones y el Refugio presentó al Ministro de Gobierno una propuesta para viabilizar dicha regularización, la misma que no ha sido atendida hasta la fecha.

Por otra parte el proceso de registro ampliado¹⁸ para población colombiana en necesidad de protección internacional, si bien surgió como un mecanismo ante las limitaciones del sistema de reconocimiento de refugio,¹⁹ éste viene constituyendo una alternativa importante para la regularización de población colombiana en Ecuador, debido a la ausencia de un sistema de regularización paralelo (abierto a personas no refugiadas), con la consecuencia de que se produzca una distorsión del sistema de refugio, pues a la final la población colombiana, refugiada o no, acude a este sistema como un mecanismo de regularización.

Al respecto, insistimos en que el caso colombiano plantea un flujo migratorio en donde muchas personas si bien ingresan al Ecuador con necesidad de protección internacional, en muchos casos el Estado Ecuatoriano niega el reconocimiento del status de refugiados y pasan a formar parte de esa denominada zona gris en la que tampoco llegan a identificarse como inmigrantes. Otros en cambio se identifican como inmigrantes económicos pese a que en muchas ocasiones su desplazamiento fuera de Colombia está relacionado con motivos para solicitar refugio en Ecuador.

Como se analiza más adelante, en junio del año 2009, el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos mediante acuerdo ministerial redujo el costo de los visados por vínculos familiares a 50 dólares (no se incluyen las personas que han contraído matrimonio o en unión de hecho).

De todas maneras, esta complejidad plantea la necesidad de analizar de manera más profunda de qué modo se debe resolver la regularización de las personas colombianas, sin que se distorsione por un lado el sistema de solicitudes de refugio, y que permita por otro lado el acceso igualitario a visas para todas las personas indocumentadas.

Discurso en Asamblea General de Naciones Unidas

El 28 de septiembre de 2007 en la Asamblea General de Naciones Unidas el Presidente de la República expresó en su discurso:

“Finalmente, ese buen vivir del que estamos hablando presupone también que las libertades, oportunidades y potencialidades reales de los individuos

[55A4FF925.aspx](#) Último ingreso: 12 de junio de 2009

¹⁸ El Registro Ampliado establece que la Comisión para Determinar la Condición de Refugiados en el Ecuador realiza campañas de registro itinerantes con el objetivo de registrar a población colombiana en necesidad de protección internacional, que en su primera fase está ubicada en frontera norte, la cual, por diversos motivos, no ha accedido al registro ordinario establecido por el Ecuador. Este proceso ha dado inicio en la Provincia de Esmeraldas y se extenderá a las Provincias de Sucumbíos, Orellana, Carchi e Imbabura.

¹⁹ Según ACNUR existen en Ecuador aproximadamente 250.000 personas colombianas con necesidad de protección y de ellas apenas el 16% habría accedido al sistema formal de registro.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Fundación
ESPERANZA



apoye a la infancia y
mejore el mundo.



HERMANAS MISIONERAS DE
SAN CARLO BORROMEO
CALABRIANAS

se amplien. En este sentido, la paradoja inmoral de que por un lado se promueva a nivel global la libre circulación de mercancías y de capitales buscando la máxima rentabilidad, pero, por otro lado, se penalice la libre circulación de personas buscando un trabajo digno, es sencillamente intolerable e insostenible desde un punto de vista ético.

Para el Gobierno del Ecuador no existen seres humanos ilegales y las Naciones Unidas deben insistir sobre este punto. No hay tal cosa como seres humanos ilegales. Eso es inadmisibles. Y estamos trabajando activamente por promover un cambio en las vergonzosas políticas migratorias internacionales, sin olvidar, por supuesto, que nuestra mayor responsabilidad es la construcción de un país que ofrezca las garantías de una vida digna como mecanismo de prevención del éxodo forzado por la pobreza y la exclusión.”²⁰

Eliminación de medida de solicitar pasado judicial a personas colombianas

Desde el 1 de junio de 2008 el Gobierno decidió suspender la medida de solicitar pasado judicial para el ingreso de personas colombianas con el objetivo de facilitar u ampliar el comercio y el turismo entre los dos países y en aplicación del principio de libre circulación de personas.

“La Dirección Nacional de Migración informa a la ciudadanía en general, que en cumplimiento a una disposición presidencial, el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección de Asuntos Migratorios, con el objetivo de facilitar y ampliar el comercio y el turismo entre los dos países y en aplicación del principio de la libre circulación de personas, han puesto en conocimiento la eliminación de la exigencia del pasado judicial para ciudadanos colombianos a partir del 1 de junio del 2008.”²¹

Cabe mencionar que esta medida fue tomada por decisión presidencial interna (no fue emitida mediante decreto o acuerdo) y tampoco ha sido publicada en el Registro Oficial, fue difundida tan sólo por un boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y acatada por las autoridades migratorias. Esta medida duró 6 meses y fue nuevamente restablecida. Más adelante se aborda esta situación.

Eliminación de visas de ingreso al Ecuador

El 20 de junio de 2008 mediante decreto ejecutivo se dispuso también que “en aplicación del principio de libre circulación de personas y con el fin de fortalecer y promover el turismo, los ciudadanos de cualquier nacionalidad podrán ingresar al Ecuador sin necesidad de visa”²² En la actualidad se

²⁰ Taringa Inteligencia Colectiva: <http://www.taringa.net/posts/info/990703/Discurso-de-Rafael-Correa-ante-la-ONU.html> Último ingreso: 12 de junio de 2009.

²¹ Sitio web de la Dirección Nacional de Migración: http://www.migracion.gov.ec/mi2/index.php?option=com_content&task=view&id=116&Itemid=180 Último ingreso: 26 de julio de 2009.

²² Sitio web de la Dirección Nacional de Migración: http://www.migracion.gov.ec/mi2/index.php?option=com_content&task=view&id

Coalición por las Migraciones y el Refugio



encuentra vigente esta medida, para todos los países del mundo y que como vimos al analizar los saldos migratorios no ha provocado un aumento significativo en el ingreso de población extranjera, con excepción de las nacionalidades china y cubana.

Del mismo modo se puede observar que tanto esta medida como la eliminación del pasaporte atienden a motivaciones de fomento del turismo, el comercio y el principio de libre tránsito y no desde la concepción del reconocimiento del derecho a migrar que establece la Constitución.

Proyecto de Ley Integral de Movilidad Humana

Por otra parte, desde marzo de 2008, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración promovió la construcción de la Política del Ecuador en materia de Refugio, a través de un equipo de trabajo interestatal autodenominado Grupo Promotor conformado por delegados de dicho ministerio, el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Secretaría Nacional del Migrante, Secretaría Técnica del Plan Ecuador y la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional.

En este marco y una vez concluida la construcción de la política de refugio y el establecimiento del proceso de registro ampliado para personas en necesidad de protección internacional, el Grupo Promotor acogió la propuesta de la Coalición para las Migraciones y el Refugio de iniciar un proceso de reforma normativa que dé contenido legal a lo establecido en la Constitución y estándares internacionales de Derechos Humanos relativos a la movilidad humana.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Secretaría Nacional del Migrante²³, en acuerdo político con el Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, la Coalición para las Migraciones y el Refugio y la Red del Sur, en diciembre de 2008 elaboraron un documento técnico orientador y conformaron un equipo de trabajo interdisciplinario para la construcción del proyecto de Ley Integral de Movilidad Humana.

Sin embargo, debido a la aplicación de las medidas restrictivas, especialmente a las personas inmigrantes, que el gobierno viene implementado y de las implicaciones sociales y las violaciones de derechos humanos que entrañan las cuales no concuerdan con los contenidos que se pretendía brindar a la Ley Integral de Movilidad humana el equipo encargado de la redacción del proyecto de ley renunció. Consecuencia de esto el acuerdo entre sociedad civil y Estado terminó en abril de 2009.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se empeñó en mantener el contrato legal que unía a una de las organizaciones de la sociedad civil independientemente de la poca incidencia que había generado en contra de

[=14&Itemid=29](#) Último ingreso: 12 de junio de 2009.

²³ Ambas instituciones han sido creadas durante el gobierno del Presidente Rafael Correa.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



las medidas de restricción de derechos que a continuación se detallan. En la actualidad el proceso de construcción del proyecto de ley está a cargo de consultores contratados directamente por el Ministerio de Justicia y la SENAMI, pero sin la participación de la sociedad civil en el nivel propuesto por la Coalición para las Migraciones y el Refugio, el Plan Migración, Comunicación y Desarrollo y la Red del Sur.

Políticas de restricción de derechos

Para agosto de 2008, y a consecuencia de la incursión militar colombiana a territorio ecuatoriano producida el 1 de marzo de 2009, la imposibilidad de restablecer relaciones con Colombia, y la presión ejercida por medios de comunicación en la que relacionan a la población extranjera, principalmente colombiana y peruana, con actividades delictivas y un aumento en la inseguridad a nivel nacional; el gobierno rápidamente cambió de discurso implementando una serie de políticas que contradicen al mandato constitucional, Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo Humano de las Migraciones y demás medidas relatadas anteriormente y confirman la visión de securitización, selectividad y criminalización de las migraciones:

Restablecimiento de la medida de Pasado Judicial

A través de Decreto Ejecutivo No. 1471 de 3 de diciembre de 2008, publicado en el R.O. No. 490 de 17 de diciembre de 2008, entró nuevamente en vigencia el requisito para personas colombianas de presentar “el documento otorgado por la autoridad competente de Colombia debidamente legalizado, por el cual demuestren que no tiene antecedentes penales, previo a autorizar su ingreso al territorio nacional.”²⁴

El Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración expresó que “Ecuador, muy a su pesar, decidió reinstaurar el pedido del pasado judicial, como medida soberana para diferenciar y evitar el ingreso de actores directamente implicados en las situaciones de violencia que vive Colombia.”

Según la legislación colombiana “el Certificado Judicial es un documento expedido por el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, en el cual se certifica la situación judicial de un ciudadano frente a la justicia y autoridades Colombianas. Estipula si el titular no tiene asuntos pendientes con las autoridades judiciales y de policía o si es o no solicitado por las mismas autoridades.”

Definitivamente esta medida atenta en primer lugar contra el principio de inocencia de las personas pues, quien tiene un proceso penal instaurado en Colombia, pese a que no tenga medida cautelar dictada en su contra ni se haya resuelto en derecho su situación, inmediatamente pasa a constar su información en el antedicho documento, también pueden resultar perjudicadas aquellas personas que ya hayan cumplido su sentencia y recuperado su libertad atentando contra la finalidad de la pena y el principio de rehabilitación social

²⁴ Decreto Ejecutivo No. 1417 de 3 de diciembre de 2008, R.O. 490 de 17 de diciembre de 2008.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Por otra parte la medida genera discriminación y estigmatización de la población colombiana al relacionarla directamente con la inseguridad y delincuencia que existe en el país. Además, no ha tomado en cuenta que la discrecionalidad de los Estados en materia de admisión y residencia no es absoluta y que está, para ser legítima, debe estar ajustada a los estándares internacionales y no atentar a los derechos humanos de las personas. El respeto a los derechos humanos debe ser un elemento fundamental de las políticas migratorias.

Por lo tanto esta medida en la actualidad viola el principio de presunción de inocencia, el principio de rehabilitación social, el principio de no discriminación por condición migratoria y por pasado judicial y el derecho a migrar. Adicionalmente se sigue incumpliendo con la recomendación del Comité de Trabajadores Migratorios emitida en 2007.

Al respecto la Asociación de Refugiados Colombianos del Comité del Pueblo (ASOCOMIRSE) comenta que esta es una medida que no contribuye con la integración de las personas colombianas y menos aún de las que se encuentran como refugiadas en el Ecuador. Señalan que esta medida no ayuda a comprender a la sociedad ecuatoriana los verdaderos motivos de su presencia en el Ecuador, sino que por el contrario, se convierte en una oficialización de los estigmas que pesan sobre la población colombiana.

ASOCOMIRSE advierte también las complicaciones que por este motivo tienen familias bifronterizas y las personas que huyendo del conflicto pretenden refugiarse en el Ecuador.

Hay que tomar en cuenta que en junio de 2008 el Presidente mediante decreto ejecutivo eliminó la ejecución de esta medida, por lo que al implementarla nuevamente atenta contra el principio de no regresividad de los derechos humanos consagrado en la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos.

Nótese que en este decreto se establece que no sólo basta obtener el pasado judicial sino que éste debe estar apostillado por autoridad competente colombiana o legalizado ante un cónsul ecuatoriano para que pueda servir como documento habilitante para el ingreso de personas colombianas al Ecuador, lo cuál significa complicaciones para su obtención tanto por costos como por traslados a ciudades donde se pueda realizar este trámite.

Adicionalmente entre los considerandos del mencionado decreto se citan como razones para implementar esta medida que "la seguridad nacional se ha visto gravemente afectada debido a la incursión, principalmente de los colombianos, que en algunos casos pasan a formar parte de asociaciones con fines delincuenciales."²⁵

La Defensoría del Pueblo, a finales de diciembre de 2008, solicitó al

²⁵ *Ibíd.*

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Presidente de la República que revise la implementación de esta medida y posteriormente emitió un informe defensorial en el que se establece que

“La Defensoría del Pueblo considera que la petición de pasado judicial a las ciudadanas y ciudadano colombiano vulnera un conjunto de principios, normas y derechos humanos consagrados en la Constitución Política, instrumentos internacionales y regionales, así como recomendaciones de órganos del sistema de Naciones Unidas vigilantes del cumplimiento de Tratado Internacionales de Derechos Humanos; tales como la presunción de inocencia, la no discriminación, la no devolución y no sanción penal en materia del derecho internacional de los refugiados, la integración andina y latinoamericana, el principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos humanos y el principio de coherencia”²⁶

Se tiene también conocimiento que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en marzo de 2009 presentó al Gabinete de Seguridad Interna y Externa²⁷ un informe sobre las violaciones de derechos humanos que representa. Dicho gabinete concluyó que la medida no sería eliminada.²⁸ Finalmente organizaciones de derechos humanos²⁹ presentaron una demanda de inconstitucionalidad del mencionado decreto, sin embargo hasta la fecha en que este informe fue redactado, no ha sido admitida a trámite por la Corte Nacional Constitucional.

Esta medida determinó también pronunciamientos externos como el de la Comisión Andina de Juristas que “hace un llamado al Gobierno ecuatoriano para rectificar una medida que es contraria a Derecho”³⁰ y menciona que “la integración andina exige a los gobiernos muestras de confianza recíprocas, respeto mutuo, así como la voluntad firme de aproximación entre los pueblos, cuyo presupuesto es siempre el libre tránsito de las y los ciudadanos andinos. Tal como lo ratifica el documento Una Comunidad Andina para los Ciudadanos ofrecido por el actual Presidente Pro Tempore de la Comunidad Andina, Rafael Correa, en el marco de la última reunión del Consejo Presidencial Andino y cuyo contenido resulta contradictorio con la medida en cuestión.”³¹

Adicionalmente también propició la reacción del gobierno colombiano, quien calificó a la medida como discriminatoria y atentatoria al principio de integración andina, dejando entrever que podría ser demandado ante ese organismo regional.

²⁶ “Informe Defensorial sobre requerimiento de pasado judicial a colombianos vulnera derechos humanos y constitucionales” emitido por la Defensoría del Pueblo y remitido a la Presidencia de la República con fecha 23 de diciembre de 2008.

²⁷ Conforman el Gabinete de Seguridad Interna y Externa los Ministros de Seguridad Interna y Externa, de Gobierno, Policía y Cultos, de Defensa Nacional, de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, de Justicia y Derechos Humanos, y los y las Secretarías Técnicas del Plan Ecuador, Técnica de Gestión de Riesgos y Nacional de Transparencia de Gestión.

²⁸ Información proporcionada por Francisco Hurtado, ex funcionario de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

²⁹ INREDH y Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes Ecuador.

³⁰ Comunicado de la Comunidad Andina de Juristas de 29 de enero de 2009, http://www.observatoriodpi.org/data/boletin/breve/20090130125615_Comunicado%20CAJ.pdf Último ingreso: 26 de julio de 2009.

³¹ *Ibíd.*, *Ídem*.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Reforma del Decreto 3301 que determina el proceso para solicitar refugio

Si bien el tema de refugio no tiene directa relación con la Convención de Trabajadores Migratorios, esta medida evidencia las contradicciones que en materia de inmigración presenta el Estado Ecuatoriano. Mediante decreto ejecutivo No. 1635 de 25 de marzo de 2009³² se reformó el Decreto No. 3301 de 6 de mayo de 1992³³ que determina el proceso de solicitud de refugio en Ecuador. En este decreto se establecen las siguientes reformas:

- Exclusión automática y sin derecho a impugnación de solicitudes “manifiestamente infundadas y abusivas.”
- Presunción de desistimiento de solicitud de refugio por falta de comparecencia a tres entrevistas y archivo.
- Determinación de plazo determinado para notificación con graves consecuencias legales por no presentarse en dicho plazo.
- Eliminación expresa de la protección a refugiados sur place.

Estas reformas generan una amplia discrecionalidad para los oficiales de elegibilidad de la Dirección General de Refugiados³⁴, fomentan la arbitrariedad, violan las normas constitucionales del debido proceso. Estas reformas incluso contradicen al fundamento por el que se estableció el registro ampliado de personas en necesidad de protección internacional en frontera norte.

Al respecto la Defensoría del Pueblo emitió un Informe Defensorial en el que señala que lo previsto en la reforma al Decreto 3301 es violatorio de derechos y sugiere su derogación o que se declare su inaplicabilidad. Consecuencia de ello, la Comisión para Determinar la Condición de Refugiado en el Ecuador ha determinado que no va a aplicar esta reforma, sin embargo, el mencionado decreto ejecutivo se encuentra vigente, y por lo tanto genera inseguridad jurídica en el sistema de refugio, pues eventualmente la Comisión podría cambiar de parecer, o los Oficiales de Elegibilidad podrían considerar adecuada su aplicación.

Este tipo de medidas en la práctica dificultan el acceso de la población con necesidad de protección internacional y promueven a que se mantenga en situación irregular, muchas veces confundida con población trabajadora migrante, en zona gris y en desprotección.

Al respecto insistimos que por las circunstancias en las que se desenvuelve y las dificultades que presenta el caso colombiano, resulta muy complejo hacer una distinción entre refugiados/as y trabajadores migratorios, ambas categorías están entrelazadas y condicionadas mutuamente. El

³² Publicado en el Registro Oficial No. 565 de 6 de abril de 2009

³³ Publicado en el Registro Oficial No. 933 de 12 de mayo de 1992

³⁴ Tiene a su cargo el registro de las personas solicitantes de refugio en el Ecuador, y de analizar los casos para conocimiento de la Comisión que determina la Condición de Refugiados.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



encasillamiento en alguna de las dos categorías es complicado y evidencia las limitaciones del sistema de protección en el Ecuador.

Militarización de la frontera norte³⁵

El Ecuador en la actualidad tiene desplazado en la frontera norte al 25% de las fuerzas armadas y policiales (13.000 efectivos)³⁶, y Colombia, por su parte ha desplazado a 27.000 efectivos hacia su frontera sur, provocando situaciones de riesgo para la población civil asentada en la zona, aumentando los niveles de conflictividad y retomando una política de seguridad sin ningún enfoque de derechos humanos y de protección a la población tanto nacional como extranjera.

Dentro de las políticas de militarización de la frontera norte, Freddy Rivera, Subsecretario de Coordinación Política del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, el 1 de abril de 2009 anunció en una reunión con delegados de la Coalición para las Migraciones y el Refugio que a mediados de mayo de 2009 se decretaría un estado de excepción en la Provincia de Esmeraldas. Si bien esto no ha sucedido, esta posibilidad no ha sido del todo descartada por el gobierno según los informes de prensa al respecto que mencionan que “el Grupo de Tarea 1.4 analiza declarar en estado de excepción temporal a los cantones San Lorenzo del Pailón y Eloy Alfaro, norte de la provincia de Esmeraldas, por el repunte de violencia, extorsión y asesinatos desde marzo de este año.”³⁷

Adicionalmente el Estado ha decidido invertir en la zona de frontera un altísimo presupuesto para poder garantizar la seguridad del Estado y Soberanía del territorio. Al respecto Susana Rodas menciona que el sostener a 13.000 efectivos en frontera norte le representa al Ecuador 100 millones de dólares al año, a parte del gasto que significa la construcción de nuevos destacamentos militares y policiales, compra de armamento, transporte y equipos para control de la frontera norte, entre otros.³⁸

Preocupa sobremanera que en el proceso de militarización de la zona se produzcan amenazas directas hacia población colombiana, tanto aquella que ya habita en el Ecuador, como aquella que pretende ingresar en busca de protección internacional.

³⁵ Comunidad Virtual de Migrantes y sus Familias: <http://www.migrantesecuador.org/content/view/3149/108/> Último ingreso: 15 de junio de 2009

³⁶ Diario el Comercio versión digital: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?_noticia=171175&anio=2009&mes=3&dia=24 Último ingreso: 17 de junio de 2009

³⁷ Diario El Hoy, versión digital de 14 de junio de 2009. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/esmeraldas-en-analisis-estado-de-excepcion-53219.html> Último ingreso: 17 de junio de 2009.

³⁸ Cfr. Susana Rodas, *Segundo Informe de Avance del Proceso de Integración Niños, Niñas y Jóvenes en Situación de Refugio, en la zona de Frontera Norte*, Pastora de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana e Instituto de la Niñez y la Familia, Abril, 2009. Pág. 8-14.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Política de deportaciones y control migratorio³⁹

Desde el 15 de marzo de 2009 se intensificaron en todo el territorio los operativos de control migratorio para deportaciones, estos controles están dirigidos a población colombiana y peruana principalmente. Adicionalmente en zonas de frontera estos controles los realizan los militares, fundamentados en el Decreto Ejecutivo No. 433, calificado como reservado⁴⁰ por el que quedan facultados a realizar controles de armas en las 5 provincias de la frontera norte (Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Orellana y Sucumbios).⁴¹ El ordenamiento jurídico ecuatoriano establece como competencia exclusiva de la Policía Nacional el control migratorio.

Adicionalmente son las propias instancias estatales también quienes promueven este tipo de prácticas así tenemos, la encuesta que está publicada en la página web de la Policía Nacional que pregunta:

Usted, ¿Qué Opina?⁴²
¿Causa de la inseguridad?

- Ingreso de extranjeros
- Falta de fuentes de empleo
- Inestabilidad política

Resultados

Falta de fuentes de empleo: 1.220,
46.4%
Ingreso de extranjeros: 1098,
41.8%
Inestabilidad política: 304, 11.6%

Conclusiones

En conclusión si bien el Ecuador ha realizado un avance progresista a nivel constitucional en la protección de derechos de las y los trabajadores migratorios y sus familiares que ingresan al Ecuador, y adicionalmente ha dado pautas sobre la construcción de política pública basada en la protección de derechos de las personas en situación de movilidad, en la

³⁹ Ibid..

⁴⁰ En la reunión mantenida el 1 de abril de 2009 entre delegados de la Coalición para las Migraciones y el Refugio con Fredy Rivera Subsecretario de Coordinación Política del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, éste informó sobre la existencia del mencionado Decreto Ejecutivo Reservado en el cual entre otras facultades, se permite que militares puedan efectuar controles de armas y migratorios en zonas de seguridad. En el mismo decreto constan los distintos niveles que se pueden adoptar en un estado de emergencia, y que ha decir del mencionado subsecretario se aplicaría en frontera norte el nivel más riguroso.

⁴¹ Periódico Electrónico Ecuador Inmediato:
<http://www.ecuadorinmediato.com/noticias/104583> Último ingreso: 20 de junio de 2009.

⁴² Sitio Web de la Policía Nacional del Ecuador:
http://www.policiaecuador.gov.ec/publico/index.php?option=com_poll&id=14:joo_mla-is-used-for_acceso_12-07-09 Último ingreso: 29 de julio de 2009

Coalición por las Migraciones y el Refugio



práctica el discurso del gobierno nacional sigue basándose en una perspectiva de seguridad del territorio, de selectividad y criminalización de la inmigración y ejercicio de la soberanía nacional sobre las personas que por diversos motivos ingresan al Ecuador.

Por otra parte varios medios de comunicación se han encargado de alimentar el discurso de xenofobia principalmente a personas colombianas, chinas y peruanas, y ha relacionado su presencia con la inseguridad, violencia, trabajo sexual o el acceso a fuentes de empleo en detrimento de las personas ecuatorianas; y en consecuencia ha provocado respuestas del gobierno nacional que son contradictorias, totalmente alejadas de la postura inicial expuesta en Naciones Unidas, y por sobre todo del reconocimiento y protección de derechos que constan en la Constitución y tratados internacionales de Derechos Humanos.

Ecuador endurecerá requisitos para ingreso de colombianos⁴³

El ministro de Gobierno, Fernando Bustamante, anunció hoy que Ecuador exigirá que el pasado judicial (certificado de antecedentes) de los colombianos deberá ser apostillado, endureciendo los requisitos para su ingreso en el país.

"Así es, lamentablemente", respondió el funcionario al ser consultado por la prensa extranjera sobre la decisión de que el pasado judicial deberá estar apostillado para tener validez en Ecuador.

"Existe una amplia percepción (...) en muchos sectores de la ciudadanía, judicatura y fiscalías, de que el libre ingreso de los colombianos ha contribuido a la inseguridad ciudadana en este país, y esta medida responde a esa percepción", dijo el ministro.

Aumenta percepción de inseguridad⁴⁴

Crece en el país la percepción de inseguridad ciudadana. Es ingenuo atribuir este hecho a la difusión de la crónica roja en los noticieros y suponer que se reducirá con la prohibición de difundir ciertas imágenes. La percepción responde a un incremento sostenido de los delitos, no solo en el número, sino en la forma más audaz y violenta con la cual se los comete, y porque en ellos participan bandas delictivas que cuentan con armas sofisticadas y equipos de comunicación, así como entre sus integrantes, en no pocos casos, con delincuentes de países vecinos.

Patricio Benalcázar, Comisionado de Movilidad Humana de la Defensoría del

⁴³ Explored, Archivo Digital de Noticias: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-endurecera-requisitos-para-ingreso-de-colombianos-329774.html> Último ingreso: 29 de julio de 2009.

⁴⁴ Diario el Hoy, versión digital: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/opinion-de-diario-hoy-20-313152.html> Último ingreso: 29 de julio de 2009.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Pueblo⁴⁵ informó que el tema inmigratorio no responde a un enfoque de derechos humanos, y que al contrario de los esfuerzos que el Estado Ecuatoriano realiza en el tema emigratorio, se vienen reproduciendo discursos de securitización y criminalización en contra de la población inmigrante con mayor presencia en el Ecuador, tal como sucede en Europa o Estados Unidos en contra de la inmigración latinoamericana, africana y asiática.

El Estado Ecuatoriano viene demostrando en el último año total incoherencia entre el discurso de protección a la población emigrante frente al de persecución y criminalización de inmigrantes en Ecuador, por lo que la no discriminación a extranjeros y la no identificación de las personas como ilegales ha quedado por ahora tan sólo como un precepto constitucional que ni la política pública ni la normativa de menor jerarquía han logrado implementar, pese a que la Constitución por un lado dispone que la normativa interna deberá ajustarse a estándares internacionales de derechos humanos, y por otro lado que se deberá definir el ente coordinador de la política pública en materia migratoria.⁴⁶

Finalmente en todo el país se presentan expresiones de discriminación y xenofobia por parte de la población, aumentando la vulnerabilidad de las personas extranjeras que viven en el Ecuador:

Fecha	Hecho	Datos
5-04-08	Un ciudadano colombiano fue quemado vivo acusado de robo de celulares al Norte de Quito	Tenía un carné de refugiado caducado
7-04-08	Linchamiento de colombianos	Se produjo en el Cantón San Vicente, Provincia de Manabí. Los dos ciudadanos colombianos fueron acusados de robo y de dar muerte a un comerciante del sector (presuntos delincuentes).
9-04-08	Fiscal General formula llamado de política selectiva personas colombianas por auge delictivo.	Sostuvo para ello que en cualquier parte del mundo se controla el ingreso, en ejercicio de la soberanía. Que se debería implementar un permiso de antecedentes policiales y además establecer un tiempo límite de permanencia
13-02-09	Joven colombiano fue quemado acusado de robo.	El hecho ocurrió en una comunidad de Otavalo. El joven tuvo quemaduras de 2do grado en el 40% de su cuerpo.

Elaboración: Programa Andino de Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, 2009.

RECOMENDACIONES

- Implementar de manera transversal el principio de no discriminación en la política pública nacional y local, en especial la no discriminación por nacionalidad, idioma, identidad cultural y condición migratoria.

⁴⁵ Entrevista realizada a Patricio Benalcázar, Comisionado de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo. 5 de junio de 2009.

⁴⁶ Revisar los Artículos. 11 y 392 de la Constitución de la República del Ecuador.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



- Reformar o derogar las normas secundarias que contradicen la Constitución y los estándares internacionales de derechos humanos; Tomar en cuenta la posibilidad constitucional de no aplicar las normas secundarias contradictorias aplicando los principios de interpretación de derechos.
- Se debe definir e institucionalizar al ente coordinador de la política pública en materia migratoria desde un enfoque de derechos humanos y reconociendo la integralidad del hecho migratorio en Ecuador, es decir inmigración, emigración y refugio.
- Suspender definitivamente la medida de solicitar pasado judicial a personas colombianas para su ingreso al Ecuador.
- El Estado tiene la obligación de construir una política sostenida de regularización como un mecanismo para fomentar la debida incorporación de la población extranjera al país y evitar su estigmatización y limitación en sus derechos.
- Implementar un proceso de amnistía migratoria para todas las categorías de extranjeros, este proceso debe ir acompañado de estrategias consistentes de información y educación a la población, dirigidas a eliminar los rasgos de xenofobia y discriminación hacia personas extranjeras, lastimosamente presentes en todo el país.
- Derogatoria de los acuerdos, decretos y políticas de seguridad que promueven la estigmatización y persecución a la población inmigrante.
- El Estado debería informar al Comité de Trabajadores Migratorios que la Convención se aplique también para refugiados y apátridas, tanto más ahora que la Constitución del Ecuador reconoce todos los derechos a las personas extranjeras sin considerar su condición migratoria.

2.4 Ejercicio de Derechos

2.4.1 Principios constitucionales sobre movilidad humana.

El cambio más trascendental que ha tenido el Ecuador en el ámbito normativo es la promulgación de la nueva Constitución de la República. En ella, como fruto de un proceso de incidencia por parte de organizaciones, asociaciones, ONG e instituciones de iglesia que trabajan o se relacionan con la temática de movilidad humana se logró la inclusión de este tema y en alguna medida la visibilización de las personas en situación de movilidad.

Algunos principios constitucionales son comunes a las diferentes modalidades de movilidad y establecen los lineamientos y la perspectiva desde la cual se aborda esta temática. La nueva Constitución pretende incorporar una visión garantista de los derechos de las personas en movilidad, tratando de dejar de lado restricciones y visiones securitistas contrarias a los derechos. De todas maneras, en algunos

Coalición por las Migraciones y el Refugio



aspectos se mantienen limitaciones, especialmente de las personas extranjeras que habitan en el Ecuador, esto será desarrollado más adelante.

Dentro de estos preceptos constitucionales básicos en el tema de movilidad se encuentra el numeral 2 del artículo 11 que puntualiza expresamente la prohibición de discriminación por condición migratoria. Esta norma se encuentra dentro del capítulo referente a los principios de aplicación de los derechos de la Constitución ecuatoriana.

Por otra parte, en el capítulo referente a los derechos del buen vivir, el artículo 40 de la Constitución de la República reconoce el derecho a migrar a todas las personas. Este reconocimiento se complementa con la prohibición de identificar o considerar a una persona como ilegal por su condición migratoria.

El reconocimiento del derecho a migrar constituye un avance en cuanto la normativa existente hasta el momento en materia de movilidad humana. Según señala el texto constitucional este derecho se reconoce para todas las personas, no solamente para las personas ecuatorianas que salen del país, sino también, se aplica a las personas extranjeras que habitan en el territorio ecuatoriano o que se encuentran en tránsito. De igual manera es aplicable también para aquellas personas que deciden migrar dentro del territorio nacional.

La prohibición de de identificar o considerar a una persona como ilegal debe ser considerada como un avance que garantiza el respeto a la dignidad de las personas en situación de movilidad. De igual manera, esta consideración debe ser aplicada en todas las dinámicas de la movilidad humana, sin mirar diferencias por nacionalidad u otro factor que pueda causar discriminación y debe ser respetada no sólo desde un ámbito público, sino también desde espacios privados (medios de comunicación, empresas, entre otros).

En este sentido el Estado ecuatoriano, a través de la legislación secundaria, debe desarrollar el contenido y los alcances del derecho a migrar y, respecto de la prohibición de considerar a una persona como ilegal se debe establecer cuáles son los efectos de este principio, los mecanismos para vigilar su cumplimiento y establecer las sanciones y formas de reparación en caso de incumplimiento.

Por otra parte, en lo referente a las relaciones internacionales en artículo 416 numeral 6, el Ecuador propugna el principio de ciudadanía universal y de libre movilidad de los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero. En el numeral 7 del mismo artículo se señala la exigencia del respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y el compromiso del Ecuador de respetar los instrumentos internacionales ratificados.

De manera complementaria y brindando lineamientos para la institucionalidad relacionada con movilidad humana, el artículo 392 establece la responsabilidad del Estado de velar por derechos de las personas en movilidad y ejercer la rectoría de la política migratoria a través de un órgano competente y en coordinación con la sociedad civil

En este numeral se analizará el ejercicio de derechos y sus limitaciones basadas en los casos que la sociedad civil remitió a la Coalición para las Migraciones y el Refugio. De todos modos y antes de iniciar el análisis por derechos se parte del estudio del principio de igualdad y no discriminación.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



2.4.2 Derecho a migrar: situación migratoria, no criminalización de la migración, deportaciones

En virtud del Art. 40 de la Constitución que reconoce a las personas el derecho a migrar, y en concordancia con el Art. 9 que reconoce a las personas extranjeras los mismos derechos que a las ecuatorianas, y con el Art. 11 numeral 2 que establece que el reconocimiento de derechos estará basado en el principio de no discriminación de ningún tipo, en especial de la condición migratoria; es posible afirmar que toda persona extranjera que ingresa al territorio ecuatoriano lo hace en ejercicio de un derecho reconocido por el ordenamiento jurídico ecuatoriano y al cual la normativa secundaria (leyes, reglamentos, acuerdos, etc.) no lo puede limitar.⁴⁷

Adicionalmente el Art. 40 de la Constitución también establece que “no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” (regular o irregular en términos de la Convención), ampliando así el contenido del derecho reconocido. Según el Diccionario Jurídico de Guillermo Cabanellas ilegal quiere decir contrario a la ley⁴⁸, por lo tanto una persona en sí misma, por estar en situación irregular, no contraría el ordenamiento jurídico del Ecuador, y en consecuencia no debería recibir una sanción de cualquier tipo y que afecte su personalidad.

En este contexto, cualquier disposición legal interna del estado ecuatoriano que impida a una persona extranjera ejercer algún derecho fundamentado en su condición de irregularidad, atentaría directamente contra el mandato constitucional.

Si bien éste es un avance progresivo en la protección de derechos de las y los trabajadores migratorios y de sus familiares, el ordenamiento jurídico ecuatoriano en materia migratoria no ha sido modificado sustancialmente. En efecto aún se mantienen en vigencia las Leyes de Migración y Extranjería, que pese a que fueron codificadas en 2004 y 2005, su expedición data de 1971 y parten del fundamento de distinguir entre personas regulares e irregulares.

En la actualidad las personas en situación de irregularidad son susceptibles de detención, deportación y prohibición de entrada a territorio ecuatoriano, en efecto si una persona después de haber sido deportada, reingresa al Ecuador, éste acto constituye delito penal migratorio sancionado con 6 meses a 3 años de prisión y multa de USD 400 hasta USD 4.000.⁴⁹

Seguimiento a delitos vinculados a la movilidad de personas
Pichincha Enero 2007 a Julio del 2008

⁴⁷ Revisar Artículos. 9, 11 y 40 de la Constitución de la República del Ecuador.

⁴⁸ Guillermo Cabanellas de las Cuevas, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 2005. P. 190.

⁴⁹ Revisar Artículos. 9, 16, 19, 36 y 37 de la Codificación de la Ley de Migración.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Tipo de delito	No. de Expedientes	Nacionalidad	Estado procesal
Ingreso ilegal de personas extranjeras	36	26 Colombiana 10 Peruana	3 Fianza 12 Sobreseimiento Provisional 3 Sobreseimiento definitivo 14 Llamamiento a juicio 1 Sentencia condenatoria 1 Archivo de juicio 2 sin información

Fuente: Ministerio Fiscal Distrital de Pichincha, Sep. 2008

Elaborado por: Observatorio de la Movilidad Humana Quito – MDMQ – Fundación Esperanza, Publicado en boletín Fundación Esperanza.

En el cuadro adjunto se puede observar que en un período de 18 meses 36 fueron han sido detenidas por el delito de ingreso ilegal de personas extranjeras, es decir aquellas que habiendo sido deportadas han vuelto a ingresar a territorio ecuatoriano. De los 36 casos, 26 corresponden a población colombiana y otros 10 a población peruana, no hay datos de otras nacionalidades, adicionalmente en el 40% de casos se dictó auto de llamamiento a juicio y un caso ya ha sido sentenciado. En consecuencia podemos afirmar que en el Ecuador la inmigración ha sido criminalizada, con la particularidad de que se ejerce la acción penal principalmente en contra de personas colombianas y peruanas.

Por otra parte la Ley de Extranjería establece las modalidades en que una persona puede ingresar de manera regular (visas de inmigrantes y no inmigrantes) y en base a este sistema de visas determina quienes tienen derecho a trabajar, quienes a estudiar, y en general que derechos se pueden ejercer en el Ecuador.

Procesos de deportación en Ecuador

La Codificación de la Ley de Migración contiene las normas que regulan el procedimiento de deportación (expulsión) de personas extranjeras en el Ecuador. Esta ley fue promulgada en 1971 y el proceso de deportación, hasta la codificación, siempre tuvo expresamente un carácter penal. En la actualidad no consta referencia expresa sin embargo por su procedimiento se mantiene este carácter.

La Ley de Migración prevé que el Intendente General de Policía⁵⁰ en cada provincia solicite a un juez penal la posibilidad de dictar prisión preventiva en contra de la persona procesada. Durante la audiencia está presente un Agente Fiscal del Ministerio Público como parte acusadora, y durante el tiempo que dure el proceso de deportación la persona permanece detenida, por lo general en Centros de Detención Provisional.

Por otra parte, en caso de que la orden de deportación no se pueda

⁵⁰ Autoridad provincial encargada del proceso de deportación.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



cumplir, el Intendente puede ordenar el internamiento de esa persona hasta por 3 años en un centro de rehabilitación social.

En el primer informe sombra ya se comentó sobre estas disposiciones que criminalizan a la inmigración. En el año 2008, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos mediante consultoría contrató al Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes Ecuador para preparar un documento denominado Protocolo de Deportaciones, el cuál pretendía dar directrices a Intendentes y Policía de Migración sobre los estándares internacionales de Derechos Humanos que se debían cumplir en los procesos de deportación y con la finalidad de que sea en estricto sentido un procedimiento excepcional y de carácter administrativo. Sin embargo este protocolo no se ha implementado hasta la fecha.

No obstante, y con la aprobación del Código Orgánico de la Función Judicial⁵¹ el Estado Ecuatoriano mediante ley estableció que el proceso de deportación es una contravención penal que la resuelven los jueces especiales penales de contravenciones:

En el Título III "Organismos Jurisdiccionales", Capítulo III "Organismos Jurisdiccionales", dentro del Parágrafo V denominado "Juezas y Jueces Penales Especializados", en el Art. 231 se crean los juzgados de contravenciones.

Adicionalmente en Parágrafo XII denominado "Judicaturas Especiales" el Art. 246 establece la creación de judicaturas especiales que pueden conocer sobre varias asuntos incluyendo la deportación de extranjeros. La idea de este artículo es que un juez de primer nivel pueda conocer sobre varios asuntos en razón del territorio y la cantidad de procesos que ingresan.

Dentro de las disposiciones reformativas y derogatorias de este Código, en el numeral 18 se reforma la Codificación de la Ley de Migración, y se establece que los encargados del proceso de deportación ahora son los jueces y juezas penales de contravenciones.

Finalmente el literal f) de la Décima Disposición Transitoria establece que la jurisdicción de los Intendentes no se suspenderá hasta que los juzgados de contravenciones sean implementados y ejerzan sus funciones.

En consecuencia el Estado Ecuatoriano resolvió el debate sobre el carácter del proceso de deportación, estableciéndole como un asunto penal, reafirmando su posición de criminalización de la migración y la inobservancia de tratados internacionales de Derechos Humanos, incluyendo la Convención de Trabajadores Migratorios.

⁵¹ Código Orgánico de la Función Judicial, página de la Asamblea Nacional del Ecuador: http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=300&Itemid=188 Último ingreso: 29 de julio de 2009

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Aún más preocupante resulta conocer que el Proyecto de Ley de Código Orgánico de la Función Judicial fue elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Normativo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁵², y remitido a la Asamblea Nacional por el Presidente de la República, Rafael Correa.⁵³

Estadísticas sobre deportaciones en el Ecuador

Procesos de Deportación en el Ecuador

Año	Saldo Migratorio	Personas deportadas	Porcentaje según Saldo Migratorio
2006	61170	4349	7,11%
2007	39475	3480	8,85%
2008	40650	1507	3,7%

Fuente: Población colombiana en Ecuador: Aportes para su comprensión, Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, 2009. En prensa⁵⁴, y Anuario de Entradas y Salidas Internacionales años 2006, 2007 y 2008. INEC

Elaborado por: Coalición para las Migraciones y el Refugio, Francisco Hurtado, 2009.

Resulta pertinente señalar que si bien estadísticamente los procesos de deportación paulatinamente se han reducido, esto puede obedecer a una política inicial del actual gobierno frente a la situación de la población extranjera, sin embargo, habrá que analizar como a partir del año 2009, se ha empezado a utilizar este mecanismo como una forma de control de la población, basado en criterios de seguridad nacional y seguridad pública, más aún cuando por reforma se ha establecido a la deportación como un proceso penal.

También se debe observar que la reducción de las deportaciones sigue la tendencia de la reducción del saldo migratorio, especialmente de los dos grupos de mayor incidencia en deportaciones (ver evolución de saldos migratorios de nacionalidades colombiana y peruana en este informe).

Violaciones de derechos humanos en los procesos de deportación

Pocos son los casos en los que se hace una valoración de los posibles derechos que pueden ser vulnerados si se procede con la

⁵² "...la propuesta gubernamental que fue presentada a través del Ministerio de Justicia." Diario Ecuador Inmediato:
http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=81&Itemid=188 Último ingreso: 29 de julio de 2009.

⁵³ Proyecto de Ley presentado en la Asamblea Nacional del Ecuador:
http://www.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=81&Itemid=188 Último ingreso: 29 de julio de 2009.

⁵⁴ Estos datos han sido proporcionados por la Dirección Nacional de Migración.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



deportación. De hecho y como se ha revisado, la Constitución Política prevé la posibilidad de aplicar directamente sus principios frente a una normativa o acto administrativo que pueda ser contrario a derechos. En este sentido la Defensoría del Pueblo registra algunos casos en los intendentes respectivos han negado la deportación por considerar que se vulneraría derechos de las personas en movilidad, los cuales, es valioso nombrarlos porque resultan particulares y ejemplificativos.

La Defensoría registra, el caso de una persona colombiana en Loja y una persona mexicana en Quito que cumplieron sentencias condenatorias en el Ecuador, en Portoviejo el caso de una persona peruana solicitante de refugio; y en Santo Domingo de los Tsáchilas el caso de otra persona colombiana.

La Defensoría del Pueblo a través de la Comisión Nacional de Movilidad Humana interpuso un Hábeas Corpus frente al caso de un ciudadano mexicano, quien habiendo cometido un acto delictivo fue sentenciado y cumplida su pena en el ex Penal García Moreno se pretendía deportarlo. La Intendente de Policía de Pichincha subió en consulta al Ministro de Gobierno la decisión de deportarlo, sin embargo, la privación de la libertad persistía. La Jueza Décimo Octavo de lo Penal de Pichincha aceptó la acción de Hábeas Corpus y dispuso la inmediata libertad de la persona.

Es importante citar algunos puntos de la argumentación que fundamenta la acción judicial presentada por la Defensoría del Pueblo y que son acogidos en el razonamiento de la sentencia emitida por la Jueza.

“Esta situación violenta de manera flagrante el derecho a la libertad personal consagrada en la Constitución de la República en el Art. 66. 29.a); así como en la declaración universal de Derechos Humanos Arts. 3 y 9 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Arts. 9.1, 9.5, 10.1 y 10.2 instrumentos internacionales frente a los cuales el Estado ecuatoriano se ha comprometido a cumplir, el argumento por el cual permanece privado de la libertad el señor Padilla es la norma constante en el Art. 19 N III de la ley de Migración que data de 1971 y que violenta principios constitucionales que dan lugar a que su aplicación violenta derechos humanos consagrados y garantizados en la Constitución de la República e instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el estado ecuatoriano, estos derechos son primero el derecho a la libertad personal; el hecho de querer regresarlo a México país al que no lo une ningún vínculo afectivo y económico violenta el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad, y por tanto a que cada persona escoja su plan de vida , derecho consagrado en el Art. 66 .5 de la Constitución de la República; Art. 29.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales ; además la aplicación de esta norma legal violenta el derecho de las personas a migrar consagrado en el Art. 40 de la Constitución de la República y el derecho al libre tránsito de las personas y a establecer su residencia en el país que responda sus expectativas de vida consagrado en el Art. 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Art 12.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (...)”⁵⁵.

⁵⁵ Juzgado Décimo Octavo de lo Penal de Pichincha, Resolución 2009-09-28.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Hay que resaltar que al aceptar esta acción de Hábeas Corpus con la argumentación citada, existe un reconocimiento a nivel judicial de la vulneración de derechos constitucionales que provoca la aplicación de la ley de Migración, en este caso, del artículo 19. Consecuentemente constituye un precedente que pone en evidencia lo arcaico de la legislación migratoria y la urgencia de su cambio.

1. Derecho a la defensa

No existen defensores y defensoras públicas asignados por el Estado Ecuatoriano para asumir la defensa de aquellas personas que no pueden contratarla por sus propios medios.

Si bien la Constitución del Ecuador aprobada en 2008 institucionaliza la defensa pública en el Ecuador, hasta la actualidad sólo funciona la Unidad Transitoria de Gestión de la Defensa Pública en materia penal, adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Esta unidad atiende exclusivamente a personas privadas de la libertad en procesos penales, que no han sido sentenciados o que no disponen de medios para contratar su defensa.

En consecuencia las personas extranjeras sometidas a procesos de deportación en la mayoría de los casos no cuentan con asistencia legal en el procedimiento, y si la tienen ésta surge de la capacidad económica que tenga la persona, lo cual evidencia la selectividad del sistema y viola el principio de igualdad de armas.

En este sentido CIPSEM (Machala) revela que cuando las personas hayan extraviado su tarjeta andina, la policía de migración pocas veces revisa en el sistema si se encuentra en situación regular. Por lo general estas personas son deportadas.

En tanto que la Asociación de Peruanos en Cuenca⁵⁶ señala que en la provincia de Cañar, algunos miembros de la Policía de Migración exigen documentación que no es necesaria para transitar por el país (como carné ocupacional), como una forma de amedrentamiento a las personas extranjeras peruanas y colombianas.

En Quito, ASOCOMIRSE señala que "basta con que un policía de migración escuche el acento colombiano para que se acerque a solicitar documentación", no ocurre esto con personas extranjeras de otras nacionalidades. Lo cual indicaría que hay una selectividad en la nacionalidad de las personas que son sometidas a procesos de deportación.

2. Derecho a la protección y asistencia diplomática o consular

Las representaciones consulares o diplomáticas del país de origen

⁵⁶ Entrevista realizada a Oscar Rojas presidente de la Asociación de Peruanos en Cuenca.



de las personas sometidas a procesos de deportación no son notificadas, salvo en el momento en que obtienen los salvoconductos para poder retornar a su país de origen, es decir una vez que se ha dictado ya la orden de deportación.

3. Expulsión de personas extranjeras con vínculos con nacionales

Pese a que la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Gobierno⁵⁷, Policía y Cultos durante los años 2008 y 2009 ha dispuesto a todas las Intendencias de Policía que en los procesos de deportación precautelen la unidad familiar y el interés superior del niño, en casos todavía se pondera a favor de la seguridad del estado y por lo tanto los padres o cónyuges extranjeros de personas ecuatorianas siguen siendo deportados.

Esto provoca tres escenarios posibles:

- La familia de la persona deportada se ve obligada a abandonar el país pese a ser ecuatoriana, constituyendo la expulsión indirecta de nacionales ecuatorianos
- Por las circunstancias las familias tienen que dividirse
- Las personas deportadas deciden regresar al territorio ecuatoriano para poder mantener el vínculo familiar con personas ecuatorianas, en cuyo caso inmediatamente se convierten en autores de delito penal migratorio ya mencionado.

4. Derechos laborales de la persona deportada

No existe procedimiento legal establecido para que, previo al proceso de deportación de una persona, ésta tenga la posibilidad de exigir el cumplimiento de sus derechos laborales en Ecuador. Ningún Intendente en el Ecuador ha suspendido de oficio un proceso de deportación hasta que se solucione el asunto laboral de la persona detenida.

De hecho, se han detectado casos en que la detención e inicio del proceso de deportación se utiliza como mecanismo por parte de empleadores para evadir responsabilidades laborales.

Una Ciudadana peruana, de 32 años de edad en situación irregular arribó al Ecuador en el año 2006. Trabajó en la casa de una abogada de un buen nivel socio-económico. Ella era agredida psicológicamente. Regresó a Perú, pero esta señora la llamó con la

⁵⁷ Información proporcionada por la Directora de Derechos Humanos del Ministerio de Gobierno, Gabriela Espinosa, junio 2009.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



oferta de regularizar su situación migratoria en el Ecuador.

Aceptó la oferta a pesar del trato que recibía en el Ecuador, pero después de nueve meses y por un incidente la empleadora la despidió intempestivamente, sin pagarle parte 90 dólares por el mes de diciembre y lo trabajado hasta enero 23 de 2009.

Acude a la Inspectoría del trabajo en varias ocasiones y en la tercera visita, de mala fe, la empleadora hace una denuncia a la policía de migración sobre la situación migratoria de la señora, es aprehendida en las afueras del Ministerio del Trabajo y posteriormente deportada.⁵⁸

5. Prohibición de expulsiones colectivas

La Autoridad Policial migratoria al realizar operaciones de control migratorio no individualiza los partes de detención. Se han registrado casos en que un sólo parte contiene información de más de 20 personas.⁵⁹

Estos partes sirven de fundamento para el inicio del proceso de deportación en los que en un mismo expediente se encuentran resueltos varios casos. Todas las organizaciones que asumen la defensa de personas extranjeras en audiencias de deportación confirman que no son procesos individualizados en que el Intendente, Secretario y Fiscalía atiendan caso por caso.

6. Sustanciación del proceso en idioma que se pueda entender

El Estado Ecuatoriano no asigna intérpretes para la sustanciación en procesos de deportación. Con el aumento de ingreso de personas de nacionalidad china que han decidido permanecer en el Ecuador, el estado no ha posibilitado contar con intérpretes para los casos en que han sido detenidas por su permanencia irregular.

Según estadísticas la mayor cantidad de personas detenidas para deportación en el Ecuador son colombianas y peruanas, sin embargo en ocasiones detienen a personas que no hablan español, por lo que la falta de asignación de intérpretes se convierte en una violación de los derechos humanos.

⁵⁸ Tomado del cuestionario de recolección de insumos enviado por la Pastoral de Movilidad Humana de Quito. 13 de julio de 2009.

⁵⁹ Población colombiana en Ecuador: Aportes para su comprensión, Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, 2009. En prensa.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



7. Derecho a la impugnación

Si bien el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé la impugnación de la resolución que ordena la deportación, el primer inconveniente que enfrenta la persona detenida es que no es notificada ni informada del derecho que tiene a impugnar, ni ante que autoridad. En la práctica el Intendente notifica a la autoridad policial que ejecute inmediatamente la orden de deportación, sin otorgar plazo para la interposición de la apelación.

Por otra parte, hasta hace poco no existía una definición sobre si el proceso de deportación tenía un carácter penal o administrativo. En efecto, las apelaciones que reciben las Intendencias son enviadas a los jueces penales, y estos en ocasiones se niegan a resolverlos por considerar que es un proceso administrativo. Finalmente el Código Orgánico de la Función Judicial determinó que son los jueces penales de contravenciones quienes deben conocer los procesos de deportación.

No existen casos en que la apelación haya sido enviada al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, que sería el órgano competente de la función judicial en caso de considerar que la deportación es un proceso administrativo.

8. Gastos del proceso de deportación

No existe un fondo o presupuesto anual que cubra los gastos que generan la deportación. Por ejemplificar en el centro de detención para indocumentados en Quito, ni siquiera se les provee de comida. Las personas detenidas asumen los gastos para su traslado y si no es posible contar con recursos, principalmente cuando se requiere traslado vía aérea, se corre el riesgo de que permanezcan detenidos hasta comprar el correspondiente boleto aéreo o la representación diplomática o consular del país de origen colabore con el retorno de uno de sus nacionales.

9. Privación de la libertad de personas en situación irregular

Como consecuencia de que no se ha definido el carácter del proceso de deportación, la Policía Nacional lo sigue asumiendo como un asunto penal y en la mayoría de provincias las personas son privadas de la libertad en los centros de detención provisional.

Hay que tomar en cuenta que el estándar internacional manda a que las personas que cometen infracciones migratorias no sean detenidas junto con aquellas privadas de la libertad provisionalmente o aquellas sentenciadas, puesto que es un asunto administrativo y no penal. Esto no significa que ingresen

Coalición por las Migraciones y el Refugio



a centros de detención provisional con la justificación de que los tengan en una celda separada de otros acusados con la finalidad de garantizar la inmediación en la audiencia de deportación.

Sólo en Quito existe un centro de detención para indocumentados a cargo de la Dirección Provincial de Migración de Pichincha, en el cual las personas detenidas no pueden recibir visitas, los abogados y abogadas defensoras pueden ingresar tan sólo 5 minutos para entrevistarse con las personas detenidas, existen 2 celdas divididas por una reja, cada una de 16m² aproximadamente, una para mujeres y otra para hombres. No existen condiciones mínimas de higiene ni habitabilidad para quienes permanecen ahí.⁶⁰

10. Expulsión de personas con necesidad de protección internacional

Personas solicitantes y reconocidas el status de refugio o que cuentan con algún tipo de estadía legal vigente otorgada por la Dirección General de Refugiados siguen siendo detenidas.

En estos casos las autoridades policiales de migración e Intendentes desconocen la documentación que entrega la Dirección General de Refugiados, y que en síntesis otorgan estadía legal vigente a las personas que los portan.

A un ciudadano peruano le negaron el reconocimiento de refugiado en junio de 2009. Al notificarle esta decisión fue informado que contaba con 60 días para regularizar su situación o abandonar el país. A los pocos días de ser notificado fue detenido por agentes de la policía de migración, y la Intendencia General de Policía de Manabí inició el proceso de deportación por considerar que la persona se hallaba indocumentada.

En el caso intervinieron la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, la Comisión Nacional de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo y la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, informando al Intendente que la persona se encontraba en situación regular, sin embargo la persona permaneció detenida más tiempo esperando la resolución del Intendente General, confirmando el desconocimiento de esta autoridad y de los miembros de la policía nacional sobre la documentación de las personas solicitantes y reconocidas el status de refugiadas y los derechos que otorga esta documentación.⁶¹

⁶⁰ Referido por Francisco Hurtado, ex funcionario del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, basado en los apuntes de la visita realizada al centro de detención de indocumentados de la Dirección Provincial de Migración de Pichincha.

⁶¹ Caso atendido por la organización EXILIADOS ECUADOR con sede en Guayaquil, remitido por su presidente, Jhim Preston. Junio 2009.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Del mismo modo, personas a quienes el Estado ecuatoriano les ha negado el refugio y se han mantenido en el país en situación irregular, en primer lugar son confundidas como trabajadores migratorios/as y por lo tanto detenidos y deportados a su país de origen, donde su vida, seguridad o libertad corre riesgo.

Estas personas se encuentran en un alto nivel de vulnerabilidad, ya que muchas de ellas deciden permanecer en el país en situación irregular porque temen regresar a su país de origen. Cuando se producen los procesos de deportación, a estas personas no se les permite ni se les garantiza que sean deportadas a otros países, pese a que la Constitución así lo exige y la misma Ley de Migración prevé esta posibilidad.

Esto atenta al principio sobre el carácter meramente declarativo que tiene el reconocimiento de la condición de refugiado, por parte de un Estado.

11. No discriminación

En una muestra realizada en la Intendencia General de Policía de Pichincha en el año 2007 se comprobó que del total de procesos de deportación analizados, el 63,6% corresponden a personas colombianas y el 18,18% a personas peruanas, entre las dos representan el 81,78% del total. Para el año 2008 prácticamente el 98% de la población deportada eran colombianas y peruanas.⁶²

Esto demuestra un compartiendo complejo desde la institucionalidad estatal pues por una parte existe una intencionalidad del Estado ecuatoriano de criminalizar la inmigración de estas dos nacionalidades principalmente alimentada como lo hemos mencionado por los medios de comunicación masiva, y respaldada por la implementación de política pública restrictiva en materia inmigratoria, pero a la par existen estamentos como la Defensoría del Pueblo que se muestran críticos ante la implementación de este tipo de medidas. De todas maneras hay que señalar que esta última instancia no pertenece a la Función Ejecutiva que es desde donde han surgido este tipo de medidas.

Definitivamente, entre el año 2007 y 2009 en nada ha modificado la carga de persecución penal que enfrentan los procesos de deportación, así como el casi nulo cumplimiento del debido proceso, que no es una mera formalidad sino el cumplimiento de un derecho humano de cualquier persona sometida a un proceso administrativo o judicial.

⁶² Población colombiana en Ecuador: Aportes para su comprensión, Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, 2009. En prensa.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



12. Desprotección de víctimas de tráfico ilícito y trata de personas

En las audiencias de deportación se analiza exclusivamente si la persona se encuentra o no en situación irregular. Los Intendentes y demás funcionarios que intervienen en las audiencias no han sido sensibilizados para poder identificar casos en que las personas sometidas a procedimientos de deportación puedan ser víctimas de delitos de tráfico ilícito o trata de personas.

Patricio Benalcázar, Comisionado de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo⁶³, comentó sobre casos tanto en frontera norte como en frontera sur en que pese a que la Policía Nacional tenía información sobre casos de víctimas de trata de personas, se procedió a la deportación inmediata. De hecho, la Defensoría del Pueblo señala que la Policía de Migración pretendió imponer multas a víctimas de trata, lo cual fue impedido por acción conjunta entre la Pastoral Migratoria, el Ministerio de Justicia y la Defensoría del Pueblo.

Con esto se produce una grave afectación a las víctimas de estos dos delitos, principalmente en el de trata de personas, en que por una decisión estatal se aumenta la vulnerabilidad de las personas y se ponen en riesgo de ser nuevamente captadas por las redes de trata.

13. Deportación como mecanismo rápido de extradición

En el Ecuador los procesos de deportación también han sido usados como mecanismos rápidos de extradición.

El colombiano identificado como Edwin Trujillo fue deportado por indocumentado, a pesar de ser detenido con material alusivo a las [Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia \(FARC\)](#), además de supuestas claves y equipos de comunicación, según el canal Telemazonas.

El fiscal Wilmer Ger manifestó a su vez que "no existe un indicio o elemento que nos conduzca a establecer la existencia de un (delito de) tipo penal" para confirmar su arresto en Ecuador. Entretanto el jefe de Migración de Carchi, Juan Carlos Suárez, señaló que Trujillo fue entregado a las autoridades colombianas, quienes "determinarán su situación" legal.

El deportado, quien permaneció detenido durante tres días en Tulcán (capital de Carchi), negó que sea

⁶³ Entrevista realizada a Patricio Benalcázar, Comisionado de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo. 5 de junio de 2009.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



"guerrillero, militante o colaborador de las FARC".
(AFP).⁶⁴

El caso permite identificar como el proceso de deportación cumple como una inmediata extradición de la persona detenida al ser entregada a la autoridad colombiana para que determine su situación legal.

Es necesario determinar cuáles son los alcances del proceso de deportación y evitar casos como estos en que se confunde una sanción administrativa de indocumentación con la extradición.

Acceso a visas

La Ley de Extranjería no ha sido modificada sustancialmente desde 1971, ni siquiera en la codificación de 2004 se introdujeron reformas, por lo tanto el acceso a visas en el Ecuador presenta las mismas características referidas en el primer informe sombra.

Existen dos tipos de visas, las denominadas de inmigrantes (puede ser considerada como de residencia) que otorgan estadía legal por tiempo indefinido, y las denominadas de no inmigrantes que otorgan estadía legal temporal.

1. Visas de inmigrantes

VISAS DE INMIGRANTES EMITIDAS EN ECUADOR			
Nacionalidad	2007	2008	Total
Colombiana	1128	940	2068
Peruana	240	215	455
Cubana	231	315	546
Estadounidense	188	220	408
China	117	97	214
Española	97	67	164
Otras Nacionalidades	743	766	1509
Total saldo migratorio	39475	40650	80125

Fuente: Población colombiana en Ecuador: Aportes para su comprensión, Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, 2009. En prensa.

Elaborado por: Coalición para las Migraciones y el Refugio, Francisco Hurtado, 2009.

Estas visas son otorgadas por la Dirección General de Extranjería que depende del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos. Siguiendo la tendencia establecida por los saldos migratorios de

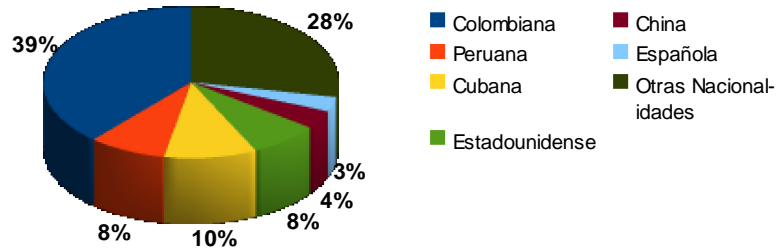
⁶⁴ Diario El Hoy, edición impresa de 3 de febrero de 2009. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/presunto-guerrillero-colombiano-fue-deportado-por-ecuador-332273.html> Último ingreso: 29 de julio de 2009.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



población extranjera en el Ecuador, las nacionalidades que más acceden a visas de inmigrantes⁶⁵ son la colombiana, cubana, peruana, estadounidense, china y española, en ese orden.

Porcentaje de visas de inmigrantes 2007-2008



Fuente: Población colombiana en Ecuador: Aportes para su comprensión, Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, 2009. En prensa.

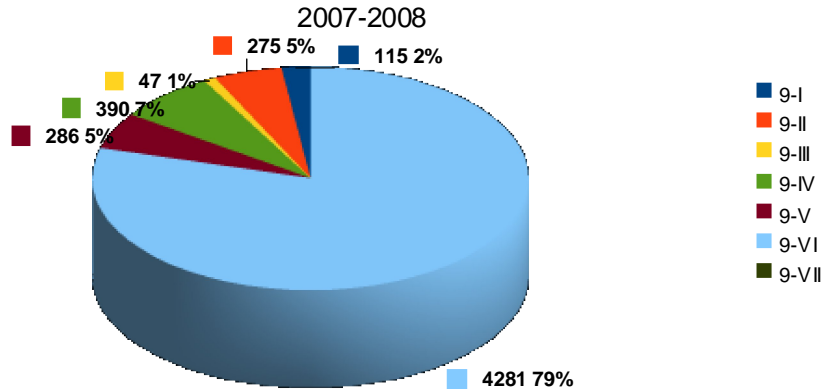
Elaborado por: Coalición para las Migraciones y el Refugio, Francisco Hurtado, 2009

En porcentajes, la nacionalidad colombiana representa el 39% del total del acceso a visas emitidas, en segundo lugar aparece la nacionalidad cubana con el 10% y tanto la nacionalidad peruana como la estadounidense comparten el tercer lugar con un 8% del total. Sin embargo si comparamos el total de visas emitidas en el 2007 y 2008 (5.364) con el saldo migratorio de personas extranjeras acumulado en esos dos años (80.125), el acceso a visas de inmigrantes sólo representa un 6,69% del total de personas que ingresaron regularmente y se quedaron en el Ecuador en ese período.

⁶⁵ Estas visas otorgan estadia legal en el Ecuador por tiempo indefinido, deben ser renovadas únicamente cuando caduca el pasaporte de su portador.



Visas de inmigrantes emitidas por Categoría



Fuente: Población colombiana en Ecuador: Aportes para su comprensión, Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, 2009. En prensa.

Elaborado por: Coalición para las Migraciones y el Refugio, Francisco Hurtado, 2009

De la información remitida por la Dirección General de Extranjería⁶⁶, se concluye que la visa a la que más accede la población extranjera en el Ecuador es la visa de amparo⁶⁷ (9-VI), representado el 79% de las visas emitidas en los dos últimos años, le sigue la visa de trabajo por tiempo indefinido⁶⁸ (9-IV) con el 7%.

El resto de visas (9-I, 9-II, 9-III y 9-V) representan el 13% del total de visas emitidas. Éstas corresponden a visas para personas que viven de sus pensiones por jubilación mayores a USD 800,00 mensuales; para inversionistas con montos desde USD 25,000 y USD 35,000 de inversión; y de personas con título profesional obtenido en el Ecuador o en el extranjero revalidado en una Universidad o Instituto de Educación Superior ecuatoriano.

Los requisitos de visas son complicados de cumplir para la mayoría de la población que ingresa al Ecuador y que de hecho se inserta en el mercado informal y de servicios no especializados. Sólo el costo administrativo de la visa es de no inmigrantes es de USD 350,00 por persona que representa para muchas familias en situación irregular difícil de obtener por su situación económica.

⁶⁶ Población colombiana en Ecuador: Aportes para su comprensión, Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, 2009. En prensa.

⁶⁷ Pueden acceder a esta visa los cónyuges o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad de un ciudadano ecuatoriano, o de un ciudadano extranjero con visa de inmigrante distinta a esta categoría. Art. 9 numeral 6 de la Ley de Extranjería.

⁶⁸ Pueden acceder a esta visa quienes asuman indefinidamente funciones administrativas, técnicas o de especialización en empresas, instituciones o personas establecidas en el país. Art. 9 numeral V de la Ley de Extranjería.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Desde enero hasta diciembre de 2008, de 375 personas no nacionales asesoradas en la Pastoral de Movilidad Humana de Quito, con algún vínculo de familia de consanguinidad o afinidad con una persona ecuatoriana, únicamente iniciaron el proceso 231 personas. 144 no lo hicieron por la imposibilidad de reunir los requisitos (porque no contaban con el dinero suficiente y/o porque no tenían un vínculo de familia hasta el segundo grado de afinidad, aunque sí hasta el tercero o cuarto)⁶⁹

Cabe destacar que mientras se elaboraba este informe mediante Acuerdo Ministerial 351 de 24 de junio de 2009, expedido por el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, se fijó en USD 50,00 el costo administrativo para obtener la visa de amparo 9-VI para el caso de personas extranjeras con vínculo consanguíneo hasta el cuarto grado con una persona ecuatoriana. El mismo acuerdo también exonera el pago cuando la regularización beneficia a niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores (tercera edad) o con algún tipo de capacidad diversa.

De todos modos se mantiene el costo de USD 350,00 para el caso de personas extranjeras con vínculo por afinidad hasta el segundo grado con personas ecuatorianas. Este acuerdo entro en vigencia en la semana del 20 al 24 de julio de 2009 con la publicación en el Registro Oficial.

Si bien es un avance progresivo en la protección de derechos de las personas migrantes y la facilitación del acceso a visas, cabe tomar en cuenta que el costo no es el único inconveniente para obtener una visa. Para el ingreso de una solicitud de visa es obligatorio contratar los servicios profesionales de un abogado y en ese caso, el costo de abogados particulares puede también limitar su acceso.

La visa 9-VII pese a estar establecida en la Ley de Extranjería “para llevar a cabo actividades lícitas que no estén contempladas dentro de las otras categorías descritas en este artículo, y que de conformidad con lo que requiera el reglamento correspondiente y previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de Política Migratoria, garanticen ingresos suficientes y estables para el sustento económico del inmigrante y sus dependientes” no ha sido reglamentada y por lo tanto no puede ser solicitada.

Durante el 2008 el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos anunció reglamentar la Visa 9-VII. Esto podría significar que muchas personas que viven varios años en el Ecuador y que han decidido fijar su residencia puedan finalmente regularizar su situación, pero hasta la fecha esto no ha sucedido.

⁶⁹ Tomado del cuestionario de recolección de insumos enviado por la Pastoral de Movilidad Humana de Quito. 13 de julio de 2009.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



2. Visas de no inmigrantes

Sobre las visas temporales o por tiempo definido que emite el Ministerio de Relaciones Exteriores no se tienen estadísticas sobre su acceso.

Una de las categorías es la visa de trabajo por tiempo determinado, que tiene como requisito esencial que la persona que lo solicita sea mano de obra calificada. Dicho de otro modo aquellas actividades que no requieren de especialidad y que muchos inmigrantes realizan no son consideradas válidas para obtener una visa de trabajo (agricultura, construcción, trabajo doméstico, servicios en restaurantes, almacenes de ropa, entre muchos otros), y por otro lado una persona que trabaja como pequeño comerciante por cuenta propia y cuya inversión es menor a USD 25.000,00 no tiene ninguna opción para acceder a una visa que le permita regularizar su situación.

No existen datos oficiales del Estado publicados sobre el acceso a las visas de inmigrantes, tampoco de los permisos de trabajo que se obtienen en el Ministerio de Trabajo.

3. Atención a personas desplazadas.

Tomando en cuenta lo señalado por la Constitución de la República en el artículo 42, se debe resaltar el caso Simmaleza Barragán reportado por la Comisión Nacional de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo en su Informe de Actividades 2008 - 2009:

“ persona: desplazada ecuatoriana de la zona de frontera, su hogar se encuentra en Barrancabermeja, provincia de Sucumbíos; tiene 2 hijas de 3 y 5 años de nacionalidad colombiana, reconocidas como refugiadas por el Estado ecuatoriano, tuvo que huir de la zona donde tenía su hogar por amenazas de los grupos regulares e irregulares que se encuentran en el cordón fronterizo El Estado ecuatoriano ante esta situación está en la obligación constitucional e internacional de brindar protección jurídica y asistencia humanitaria de emergencia que le asegure a ella y sus hijas refugiadas, acceso a alimentos, alojamiento, vivienda, educación y servicios médicos y sanitarios y le otorgue el estatus jurídico de desplazada interna como lo dispone el artículo 42 de la Constitución de la República.

La Defensoría del Pueblo ha solicitado al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Educación, Ministerio de Inclusión Económica y Social y Ministerio de Salud Pública establecer una mesa interministerial e interinstitucional que estudio la posibilidad de otorgar de manera extraordinaria el reconocimiento jurídico de la condición de desplazada interna a favor de la señora Sinmaleza Barragán y le garantice asistencia

Coalición por las Migraciones y el Refugio



humanitaria de emergencia. (...).”

Se debe tomar en cuenta este caso pues da cuenta de una situación compleja que ocurre en la frontera norte y frente a la cual el Estado ecuatoriano debería actuar reconociendo que existe desplazamiento no sólo de población colombiana como consecuencia del conflicto sino también ecuatoriana, o como es el caso mencionado de familias que pueden conformarse con miembros de ambas nacionalidades. Esta situación debe ser tomada en cuenta con mayor razón cuando existe un mandato constitucional expreso respecto a este tema.

4. Estatutos Migratorios Permanentes con Colombia y con Perú

Estos estatutos se han construido, negociado y aprobado sobre la base del cumplimiento de la Decisión No. 545 de la Comunidad Andina de Naciones sobre trabajadores migratorios, pero han tenido hasta la fecha efectos muy limitados.

Estatuto con Colombia

El 24 de agosto de 2000 se suscribió el Estatuto Migratorio Permanente entre el Gobierno de Ecuador y Colombia, su ratificación fue publicada en el Registro Oficial No. 486 de 3 de enero de 2002, fecha en la que entró en vigencia.

Sin embargo este Estatuto no ha sido implementado, menos aún en estos momentos en los que se encuentran rotas las relaciones diplomáticas con Colombia y en que el ingreso de personas colombianas al Ecuador ha sido restringido en virtud de la aplicación de solicitar pasado judicial, y de otras medidas de persecución y control de personas de esta nacionalidad.

Estatuto con Perú

En el Ecuador rige para la nacionalidad peruana el estatuto migratorio permanente, este documento bilateral estableció que las personas de nacionalidad peruana que habiten en las Provincias de El Oro, Loja, Azuay, Cañar y Zamora Chinchipe y que trabajen en relación de dependencia en la construcción, trabajo doméstico y agricultura puedan obtener la visa de trabajo con un costo de USD 2.

El 26 de octubre de 2008⁷⁰ los Presidentes de Ecuador y Perú anunciaron las siguientes modificaciones al Estatuto Migratorio Permanente:

⁷⁰ [Diario el Comercio, versión digital de 27 de octubre de 2008:](http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=232041&id_seccion=3)

http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=232041&id_seccion=3
Último ingreso: 19 de junio de 2009.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



- Se amplía la zona geográfica a las provincias de El Oro, Loja, Azuay, Cañar, Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Zamora Chinchipe, es decir todas las provincias fronterizas con el Perú más Azuay, Cañar y Napo por la fuerte afluencia de esa nacionalidad.
- En estas provincias se requeriría sólo del Documento Nacional de Identidad peruano para ingresar y permanecer hasta 180 días en el Ecuador.
- No se requerirá de visa para actividades turísticas, comerciales, deportivas y educativas.
- Quienes trabajen en relación de dependencia en cualquier actividad lícita podrán obtener la respectiva autorización laboral sin costo y la visa de trabajo por USD 2.

En la actualidad las mencionadas reformas al Estatuto Migratorio Permanente están en etapa de canje de notas entre Ecuador y Perú por lo que aún no han entrado en vigencia. Según las últimas negociaciones se ha restringido su ámbito territorial nuevamente a las Provincias de Loja, Azuay, Cañar, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.⁷¹ Hay que tomar en cuenta que antes también regía para la Provincia de El Oro.

Según la misma fuente hasta el 20 de abril 2009, 2000 personas peruanas contaban con la autorización laboral (carné ocupacional) del Ministerio del Trabajo, de todos modos esta cifra representaría tan sólo el 0,36% del total del saldo migratorio de personas peruanas entre el 2.000 y el 2.008, por lo que el impacto de este proceso de regularización no es significativo.

Por otra parte hay que tomar en cuenta que esta medida está establecida para regularizar a personas que tienen relación en dependencia, y que muchas personas peruanas finalmente no pueden acceder a este sistema.

En este sentido CIPESM⁷², organización de personas peruanas en la provincia de El Oro, comenta que si bien se firmo el convenio las autoridades lo desconocen o no aplican en su totalidad lo que se ha estipulado. Señala además que el convenio no considera aquellas personas que trabajan por cuenta propia por lo que muchas personas han debido buscar ser contratados por una persona ecuatorianas para poder regularizarse.

De igual manera, señalan que muchas veces existen

⁷¹ Diario el Mercurio, versión digital de 20 de abril de 2009: http://www.elmercurio.com.ec/web/titulares.php?seccion=xJoURMC&codigo=k5zrcTEJQ3&nuevo_mes=04&nuevo_ano=2009&dias=20¬icias=2009-04-20

Último ingreso: 19 de junio de 2009

⁷² Entrevista vía telefónica realizada a Carlos Valdez, presidente de CIPESM. 7 de agosto de 2009

Coalición por las Migraciones y el Refugio



complicaciones en la obtención de la documentación necesaria para acceder al convenio, alegando falta de especies, por lo que las personas deben trasladarse hasta Cuenca tomando el riesgo de ser detenidos en el trayecto.

Por otra parte CIPESM revela que existe un importante grupo poblacional que no puede acceder a regularizarse. Esto ocurre debido a que en los años 2004 y 2005 se deportó a una gran cantidad de personas peruanas y muchos de ellos retornaron al Ecuador debido a que tenían familiares pese a que esto constituye un delito migratorio.

Habría que examinar el impacto de la expedición del Acuerdo Ministerial No. 351 de 24 de junio de 2009, por el cual el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos disminuyó el costo de la visa de amparo a USD 50,00 para personas extranjeras con vínculo consanguíneo hasta el cuarto grado, con personas ecuatorianas, no se incluye en este acuerdo a las personas extranjeras que han contraído vínculo matrimonial o registrada la unión de hecho.

Adicionalmente se desconoce de procesos de difusión, incentivo y control de las empresas ecuatorianas, especialmente bananeras, para promover que procedan a los procesos de apoyo a los trámites de sus trabajadores peruanos en el contexto del Estatuto Migratorio Permanente.

Finalmente cabe decir que el Estatuto Migratorio Permanente rige exclusivamente para determinadas provincias del sur, mientras que la población peruana habita en todas las provincias del Ecuador, produciendo discriminación para aquellos que no habitan en el ámbito de aplicación territorial del estatuto.

Conclusiones

En síntesis se puede concluir que en comparación con la situación referida en el primer informe sombra el acceso a visas se mantiene en la misma tendencia, el porcentaje de población que accede a visas es muy limitado y por tanto, mientras no sea una realidad el acceso a derechos sin discriminación por la condición migratoria, un gran porcentaje de la población extranjera en el Ecuador viven en situación de irregularidad, con las consecuencias que eso genera, principalmente la detención y posterior deportación del territorio ecuatoriano.

RECOMENDACIONES

- La reforma del ordenamiento jurídico debe dar contenido tanto al derecho a migrar y a la disposición de no identificar como ilegal a una persona por su condición migratoria, y en base a esta definición suspender o modificar sustancialmente los

Coalición por las Migraciones y el Refugio



procesos de deportación por una parte, y por la otra reformar el sistema para acceder a visas en el Ecuador, eliminando criterios y requisitos de selectividad (discriminatorios) de las personas extranjeras.

- El Estado debe obligatoriamente incorporar en cualquier proceso de deportación los estándares internacionales que contempla la Convención:
 - Derecho a la defensa.
 - Prohibición de expulsiones colectivas.
 - No detención de las personas en centros de privación de la libertad para acusados y sentenciados por cometer un delito.
 - Derecho a contactarse con su representación diplomática o consular.
 - Derecho de impugnación en vía judicial.
 - Contar con un intérprete cuando no puedan entender ni darse a entender en español.
 - Garantizar derechos laborales previo a la deportación.
 - Protección de la unidad familiar y del interés superior del niño.
 - Garantía del principio de no devolución de personas solicitantes y reconocidas el refugio.
 - Reconocimiento de la migración de larga data.
- Implementar procesos de capacitación permanente para miembros de la policía nacional que efectúan control migratorio sobre los derechos de las y los trabajadores inmigratorios.
- Implementar un proceso de regularización extraordinaria a nivel nacional para toda la población extranjera que habita en el Ecuador independientemente de su nacionalidad y las actividades que realicen.
- Suspender medidas de persecución y criminalización a personas extranjeras indocumentadas, principalmente colombianas y peruanas.
- El Estado debe dar cumplimiento efectivo de las normas andinas sobre trabajadores migratorios.
- Promover el cumplimiento de los estatutos migratorios permanentes con los países vecinos, basándose en un adecuado diagnóstico de las características de los flujos y reales necesidades de regularización de la población. Eliminar los criterios de selectividad o discriminación y el enfoque eminentemente laboral formal que se ha dado a estos estatutos.

2.4.1 Derecho al trabajo

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Como hemos mencionado durante todo el capítulo de inmigración, a las personas extranjeras se les reconoce constitucionalmente el derecho al trabajo en igualdad de condiciones que a las ecuatorianas, sin discriminación de ningún tipo, en específico la condición migratoria en la que se encuentren.

Es importante aclarar que incluso respecto de la Convención la Constitución ecuatoriana marca un avance progresivo al identificar el trabajo de las personas extranjeras como un derecho no sometido ni limitado por la situación migratoria en que se encuentren.

Como se ha analizado en lo relativo al acceso a visas, la población inmigrante en su mayoría se encuentra en situación irregular, y por lo tanto por disposición legal corre el riesgo de ser detenida y deportada por esa situación.

Muchas personas detenidas para procesos de deportación se encontraban en sus trabajos, tanto en relación de dependencia como aquellas que trabajan en pequeños negocios comerciales denominados informales. Incluso a aquellas personas que teniendo estadía legal vigente por 90 días, por ser considerada una visa de turismo, se los ha detenido y deportado por estar trabajando.

"La Jefatura de Migración, informó que durante los últimos sesenta días se requisaron (en Lago Agrio) 23 hoteles y hostales en busca de los ilegales. El Capitán Luis Lara, Jefe de Migración, contó que en los operativos por ahora fueron preventivos, pero luego vendrán las detenciones y deportaciones. El año anterior, en Sucumbíos la policía detuvo a 151 colombianos ilegales y deportó a 9. Hicieron mal uso de la tarjeta Andina, la cual la utilizaron para trabajar"⁷³

El párrafo citado demuestra que no existe una política migratoria definida, lo que desemboca en la aplicación de las leyes caducas existentes que son contrarias al derecho y por ende perjudica a las personas que se encuentran en situación irregular, en especial hacia personas colombianas y peruanas. Así, Esta el personal de la Policía Nacional sigue aplicando esta normativa a pesar de las violaciones de derechos humanos que entrañan.

La Pastoral de Movilidad Humana de Quito⁷⁴ informó que generalmente, quienes tienen mayores problemas para ejercer el derecho al trabajo, son las personas en situación migratoria irregular, principalmente población colombiana y peruana; y que han registrado casos en los que no se les afilia al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, los empleadores no cancelan la liquidación que corresponde cuando ha terminado la relación laboral, e incluso la mayoría de empresas pagan los sueldos por cuenta bancaria y las personas

⁷³ Diario el Comercio, versión digital de 23 de abril de 2009: http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=272087&id_seccion=4
Último ingreso: 19 de junio de 2009.

⁷⁴ Tomado del cuestionario de recolección de insumos enviado por la Pastoral de Movilidad Humana de Quito. 13 de julio de 2009.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



extranjeras irregulares muchas veces no tienen acceso los servicios del Sistema Financiero Ecuatoriano.

La Pastoral también informó que muchas personas colombianas y peruanas han sido discriminadas, y por tanto no contratadas, por asociarlos con la inseguridad y delincuencia.

Una ciudadana de nacionalidad colombiana, con visa 12-IV (refugiado) acudió a nuestras oficinas por que aseguró sufrir discriminación y maltrato en la administración del balneario Cunuyacu, nos comentó que la nueva administradora del complejo turístico Cunuyacu le estaba “poniendo varias trabas para que ella ejerciera su labor como comerciante”.

Hacia comentarios a las personas diciendo que “como es posible que a las personas colombianas puedan estar trabajando cuando hay varios ecuatorianos que necesitan trabajar” Las compañeras ecuatorianas estaban de acuerdo que ella siga trabajando, pero la administradora (...) no le deja estacionar su carro en el parqueadero público.⁷⁵

Por otra parte y relacionado con este derecho se encuentra la posibilidad de acceder al sistema financiero para apertura de cuentas de ahorro o prestamos. En este sentido la población que tiene la visa 12 – IV asignada a personas refugiadas presenta complicaciones, pues las entidades financieras desconocen este tipo de visado como válido para poder prestar servicios bancarios.

Así lo reporta la Comisión Nacional de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo en su Informe de Actividades 2008 – 2009:

“Irma C refugiada colombiana desde hace 5 años quien por motivos de abrir un pequeño negocio junto a su esposo, solicitó al Banco ProCredit, la apertura de una cuenta corriente, la misma que fue asignada, sin embargo, el 29 de abril de 2009, al solicitar una nueva chequera fue notificada por el banco que su visa 12-IV, no era válida para las gestiones correspondientes y su cuenta fue cancelada; Situaciones similares viven las personas refugiadas con los Bancos del Austro y Pacífico. La Comisión Nacional ha abierto expedientes defensoriales y se encuentra recabando información que permitirá interponer acciones de protección y un pronunciando defensorial situacional”

Explotación Laboral

En muchos casos se registran casos de explotación laboral, hecho

⁷⁵ Ibid..

Coalición por las Migraciones y el Refugio



que no está sancionado como delito por la legislación ecuatoriana. Cabe tomar en cuenta que estos casos también podrían significar eventualmente un delito de trata de personas.

Una ciudadana colombiana, de 19 años de edad ingresó al Ecuador en el año 2005. Trabajó en una hacienda en Tumbaco, sitio en que su jornada era de 12 horas diarias, percibiendo una remuneración de 150 USD. Fue amenazada por su 'empleador' si denunciaba a las autoridades competentes.

En la oficina de la Pastoral mencionó que su hermano de 18 años de edad continuaba trabajando en esa hacienda. Ganaba 210 USD, pero por quedarse en Colombia un día más del tiempo "autorizado por el empleador" fue 'sancionado' disminuyendo su salario a 170 USD. La denuncia en Fiscalía no prosperó.⁷⁶

ASOCOMIRSE en este mismo sentido reporta el caso de un grupo de personas colombianas que trabajaban en un bar de Quito. Se encontraban en situación irregular, a uno de ellos lo detuvo la Policía de Migración pero lograron detener la deportación. Sin embargo, a consecuencia de ello fueron despedidos sin que se les pague lo que dispone la ley por dos años de trabajo.

Presentaron una demanda ante la Inspectoría del Trabajo, pero el inspector señaló que poco se podía hacer, y menos aún cuando el dueño de dicha discoteca estaba emparentado con un miembro del servicio diplomático.

Estos casos demuestran que es todavía complejo el exigir derechos laborales de las personas extranjeras y este hecho se complejiza más cuando la persona se encuentra en situación irregular ya que ni los operadores de justicia aplican convenciones internacionales o principios constitucionales para hacer prevalecer los derechos frente a leyes migratorias caducas.

RECOMENDACIONES

- El Estado ecuatoriano debe implementar política pública que garantice a las personas extranjeras en el Ecuador el derecho al trabajo en relación con el mandato constitucional.
- El Estado debe implementar una política sostenida de información y atención a las demandas laborales de la población extranjera (Ministerio de Trabajo).
- Mecanismos que garanticen el derecho de las personas para ejercer en igualdad de condiciones y libres de persecución el derecho al trabajo informal.

2.4.2 Derechos de participación.

⁷⁶ Ibid..

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Como ya se revisó anteriormente la Constitución del Ecuador garantiza el derecho al voto de las personas extranjeras que hayan residido de manera regular por un tiempo de 5 años.

Después de la entrada en vigencia de la Constitución de 2008, el Consejo Nacional Electoral del Ecuador convocó a elecciones generales para elegir las siguientes dignidades:

1. Presidente y Vicepresidente
2. Asambleístas Nacionales
3. Prefectos Provinciales
4. Alcaldes Municipales
5. Concejales
6. Miembros de Juntas Parroquiales
7. Parlamentarios Andinos

Cabe tomar en cuenta que el derecho al voto de las personas extranjeras está reconocido en virtud de su tiempo de permanencia, por lo que cualquier persona que al menos haya permanecido durante 5 años con cualquier tipo de visa en el Ecuador está habilitado para votar para cualquiera de las dignidades que se elijan. El 26 de abril de 2009 se eligieron todas las dignidades de elección popular previstos en la Constitución.

Según información del Consejo Nacional Electoral al 5 de febrero de 2009 (75 días antes de las elecciones) constaban en el registro electoral un total de 10'529.765 personas, de las cuáles 86.426 personas son extranjeras residentes en el Ecuador y representan el 0,82% del total y 723 personas poseen doble nacionalidad.⁷⁷

En base a la información del registro electoral citado, 43.487 personas extranjeras registradas viven en la provincia de Pichincha que representan el 50,32% del total, en la provincia del Guayas viven 17.416 personas que representan el 20,15% y otras 5.655 viven en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas que representa el 6,54% del total de personas extranjeras registradas al 5 de febrero de 2009.

Sin embargo no existen cifras oficiales que permitan establecer cuantas personas extranjeras ejercieron su derecho al voto, tampoco se tiene claridad respecto si las personas extranjeras que pueden votar son aquellas que poseen una visa de inmigrante, es decir aquella que otorga estadía legal por tiempo indefinido en el Ecuador, o cualquier tipo de visa.

El Art. 63⁷⁸ de la Constitución reconoce el derecho al voto a las

⁷⁷ Consejo Nacional Electoral: http://www.cne.gov.ec/images/documentos/estadisticas_elect.pdf Último ingreso: 28 de julio de 2009.

⁷⁸ Art. 63.- Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la

Coalición por las Migraciones y el Refugio



personas residentes en el Ecuador sin embargo las categorías generales de visas son las de inmigrante o no inmigrante, cuya diferencia fundamental es si otorgan estadía legal por tiempo indefinido o definido, de todos modos las visas por tiempo definido pueden ser renovadas sin limitación en el tiempo. En nuestra interpretación cualquier persona con visa puede ejercer su derecho al voto.

En cuanto la ocupación de cargos públicos se reporta una acción de protección interpuesta en favor de una ciudadana chilena, a quien el Director de Documentación y Archivo del SENRES niega un certificado de no tener impedimento para ocupar cargos públicos en razón de su nacionalidad. Frente a esto se interpone una acción constitucional de protección fundamentado en el principio de igualdad consagrado en el artículo 9 de la Constitución ecuatoriana.

El 21 de agosto de 2009 la Segunda Sala de lo Laboral y de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, acepta la acción de protección presentada y ordena al Director de Documentación y Archivo del SENRES que brinde un “trato igualitario a la recurrente”.⁷⁹

RECOMENDACIONES

- El Estado Ecuatoriano debe ampliar la difusión de este derecho a nivel nacional
- El Estado Ecuatoriano debe consolidar un sistema de información en el que se pueda determinar, a parte del registro de personas extranjeras, estadísticas que refieran sobre la participación de los extranjeros en las elecciones del Ecuador.
- El Ecuador debe implementar un proceso de regularización extraordinario para personas indocumentadas que permita, como uno de sus fines, que más población extranjera que reside varios años en el Ecuador pueda ejercer su derecho al voto.

2.4.3 Derecho a la Identidad y a la Nacionalidad

Si bien la Constitución del Ecuador reconoce como la nacionalidad ecuatoriana como un derecho a todas las personas que nazcan en territorio ecuatoriano, en la práctica el Registro Civil sigue negando el derecho a la nacionalidad ecuatoriana y por tanto el derecho a la identidad de niños y niñas nacidas en territorio ecuatoriano, hijos de padre o madre extranjeros, por el hecho de no tener estadía legal vigente en el Ecuador.

circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo.

Las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años.

⁷⁹ Corte Provincial de Justicia de Pichincha Segunda Sala de lo Laboral y de la Niñez y Adolescencia, Resolución Juicio 17132 – 0080G

Coalición por las Migraciones y el Refugio



F. de la Cruz, de nacionalidad colombiana, acudió al Registro Civil para inscribir a su hija ecuatoriana pero le negaron el registro por no contar con estadía regular en el pasaporte en la ciudad de Quito. El mismo caso presentó una ciudadana de Quirguiz en la ciudad de Ambato, una pareja peruana enfrentó el mismo problema con sus dos hijos en las dependencias del registro civil de Guayaquil y Cotopaxi⁸⁰.

Situaciones similares se reportan en Cuenca, Machala, Lago Agrio y Quito, lo cual es un indicador que a nivel nacional existen complicaciones para que las personas extranjeras, especialmente las que se encuentran en situación irregular registren a sus hijos.

RECOMENDACIÓN

- Es obligación de la Dirección Nacional del Registro Civil adoptar una medida adecuada para erradicar la no inscripción de niños y niñas nacidos en el Ecuador de padre o madre extranjeros, basada en la condición migratoria de estos últimos.
- Es obligación del Estado sancionar a los funcionarios y funcionarias del Registro Civil que se han negado a registrar a estos niños y niñas y por tanto han violado sus derechos a la nacionalidad e identidad, garantizados en la Constitución.

2.4.4 Derecho a la Educación

Como resultado de la incidencia realizada por la denominada Mesa de Educación y Migraciones en la que participan organizaciones de iglesia y sociedad civil e instituciones del estado, el Ministerio de Educación sustituyó el Acuerdo Ministerial No. 455 de 2007 por el Acuerdo Ministerial No. 337 de 26 de septiembre de 2008 por el cual se regula "el acceso y permanencia en el sistema educativo ecuatoriano de niños, niñas y adolescentes ecuatorianos/as y extranjeros/as que requieren atención prioritaria por su condición migratoria".

En este acuerdo principalmente se hace constar que:

- Para ingresar al sistema educativo ecuatoriano las personas extranjeras sólo requieren presentar su documento identidad reconocido por el Estado Ecuatoriano o el carné de solicitante y reconocido el status de refugiado. No es necesario tener visa para estudiar.
- En caso de no poder presentar el documento de identidad, los Departamentos de Régimen Escolar Provincial emitirán una matrícula provisional para los niños, niñas y adolescentes, hasta que puedan presentar un documento de identificación.
- Establece un sistema de evaluación y ubicación para el caso de

⁸⁰ Datos del cuestionario remitido por la Pastoral de Movilidad Humana.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



niños, niñas y adolescentes extranjeros que no tengan documentación de haber realizado estudios en sus países de origen o última residencia.

- El mismo acuerdo prevé gratuidad en cualquier trámite que implique el cumplimiento del acuerdo, establece un proceso de seguimiento y monitoreo y sanciones por su incumplimiento.

Este acuerdo representa la única medida normativa progresista en cuanto a inmigración que se haya expedido entre 2007 y 2009, fue publicada antes que entre en vigencia la Constitución de 2008.

De todos modos un acuerdo ministerial es normativa secundaria que está por debajo de la Constitución y las leyes, y evidentemente en estricto sentido de técnica jurídica no debería desarrollar el contenido de un derecho, sino reglamentarlo o establecer procedimientos para su protección y ejercicio.

En este caso el Acuerdo Ministerial desarrolla y da contenido al derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes en el Ecuador. Evidentemente no se critica en sí mismo la expedición del acuerdo sino, que el Estado demuestra el poco interés que tiene por institucionalizar procesos de reforma integrales y que desarrollen y den contenido a los derechos. Del otro lado las organizaciones de sociedad civil se ven en la necesidad de apoyar procesos de reforma reglamentarios, que dependen del poder ejecutivo y no del legislativo. En consecuencia este acuerdo corre siempre el riesgo de que sea derogado, más aún cuando en otros casos el gobierno nacional ha demostrado la implementación de medidas regresivas como la del pasado judicial.

Finalmente cabe mencionar que no existe información oficial del Estado sobre la implementación del acuerdo y el real acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes extranjeras en el Ecuador, sin embargo podemos establecer que falta mucho por hacer para su real implementación:

Tres ciudadanos/as colombiano/as en situación de refugio no pueden acceder a educación superior porque no cuentan con documentos de estudios apostillados. Tienen la opción de estudios libres, pero les tomará dos años concluir el trámite.⁸¹

RECOMENDACIONES

- Reformar el ordenamiento jurídico ecuatoriano que institucionalice lo establecido en el Acuerdo Ministerial sobre acceso y permanencia al sistema educativo formal.
- Informar sobre el real acceso de personas extranjeras en el

⁸¹ Tomado del cuestionario de recolección de insumos enviado por la Pastoral de Movilidad Humana de Quito. 13 de julio de 2009.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Ecuador al sistema educativo formal.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



3. EMIGRACIÓN

3. 1 Contextos de la emigración ecuatoriana

3.1.1 Caracterización de flujos emigratorios

A pesar de la importante magnitud de los flujos migratorios ocurridos desde el 2000, hasta la fecha el Estado ecuatoriano no ha implementado un sistema estadístico fiable y oportuno respecto de los datos básicos de personas en situación de movilidad. Según los saldos migratorios, a partir de entradas y salidas de ecuatorianos/as, por lugares de procedencia y destino publicados en los anuarios del INEC, se observa que se mantienen los tres principales países de destino de las personas emigrantes ecuatorianas: España, Estados Unidos e Italia a pesar del descenso en las cifras en el 2004 y 2005, como consecuencia del endurecimiento de las políticas migratorias restrictivas de los países de destino; una investigación realizada por el INEC en enero de 2008 corrobora esta tendencia y señala que

Las cuatro fuentes de información analizadas⁸², registran que el principal país de destino de los y las emigrantes es España con datos que sobrepasan el 47%, seguido por Estados Unidos como la segunda opción de destino de quienes han emigrado del Ecuador, y siendo Italia el tercer país preferido por los y las ecuatorianos/as que han tomado la decisión de salir del país.⁸³

España persiste con el saldo migratorio más elevado de los tres países, llegando a 22.806 personas en 2008. En Estados Unidos se advierte un descenso en el saldo migratorio, que aparentemente llega ubicarse por debajo del correspondiente a Italia. Es preciso aclarar que en estos datos no se encuentran registradas las personas que viajan de manera irregular, ni los dobles registros que pueden ocurrir en puntos fronterizos, por lo estos datos son indicios y no indican el número de personas ecuatorianas que migaron, para el período 2005 a 2008, la evolución es:

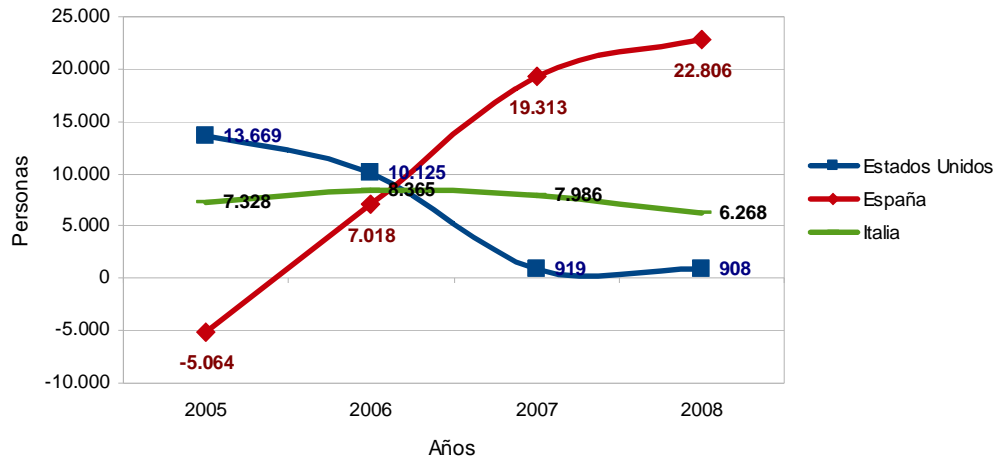
⁸² Hace referencia al CENSO poblacional de 2001, a las encuestas ENEMDU 2006 y 2007 y las Encuestas de Calidad de Vida V Ronda.

⁸³ INEC, Caracterización sociodemográfica y económica de las y los emigrantes ecuatorianos, Quito enero 2008. Versión electrónica.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Evolución de Saldos Migratorios 2005-2008



Fuente: Anuario de Entradas y Salidas Internacionales. Años 2005, 2006, 2007 y 2008. INEC
Elaborado por: Coalición para las Migraciones y el Refugio, Javier Arcentales, 2009

Es preciso aclarar que en 2005, según los datos proporcionados por el Anuario 2005 del INEC, existe un aparente saldo negativo en las cifras de emigración hacia España, lo que implicaría un retorno importante de personas en este año, hecho que no ha ocurrido. Según los datos publicados por FLACSO basado en cifras oficiales de España existe un descenso significativo pero se mantiene un ingreso mayor a las 11.000 personas ecuatorianas por año.

Año	2003	2004	2005	2006
Cifras de personas ecuatorianas a España	72.581	11.936	11.588	14.292

Fuente: FLACSO. Ecuador: migración internacional en cifras. Cuadro. No. 32

El estudio de INEC mencionado señala que:

Sobre esta información tenemos que las emigrantes mujeres se encuentran mayormente concentradas en Italia, superando el doble y de los hombres emigrantes radicados en éste país.

Por otro lado en Estados Unidos, tenemos una mayor presencia de emigrantes hombres, mientras que en España la población emigrante femenina es ligeramente mayor que la masculina⁸⁴ Esta afirmación basada en la encuesta de ENEMDU de 2007 ratifica a la feminización como uno de las características más notables de este proceso migratorio.

⁸⁴ INEC, Caracterización sociodemográfica y económica de las y los emigrantes ecuatorianos, Quito enero 2008, Pág. 38. Versión electrónica.

Coalición por las Migraciones y el Refugio

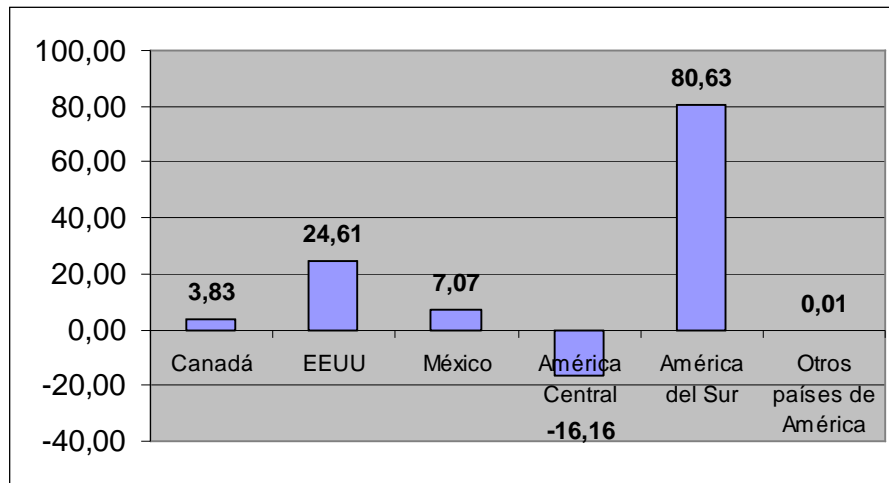


País de destino	% Total	% Hombres	% Mujeres
España	48,6	45,8	51,2
Estados Unidos	28,2	33,2	23,4
Italia	10,8	6,8	14,6

Fuente: INEC. ENEMDU Septiembre 2007.

Si bien la atención se ha centrado en la migración hacia los principales destinos es importante señalar los datos globales en América:

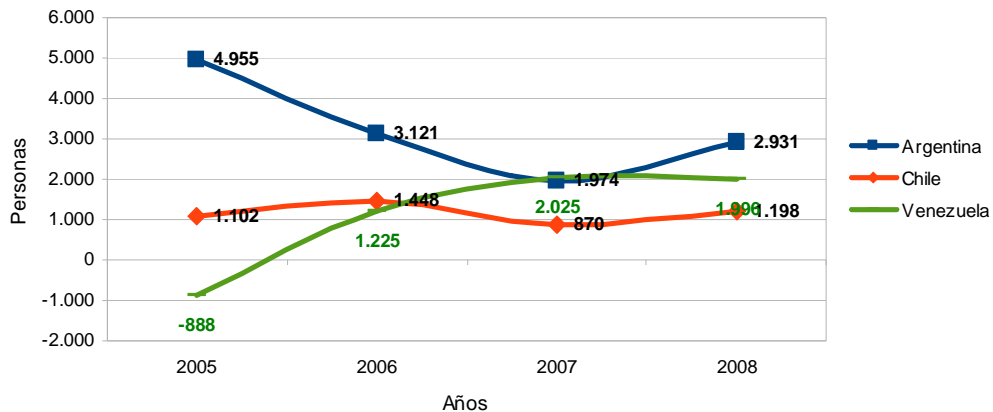
Saldos migratorios según destinos, 2000-2007



Fuente: Anuarios INEC
Elaboración: Gardenia Chávez, UASB, 2009.

Como se observa, la movilidad en América del Sur es la más alta y el saldo migratorio de América Central es un indicio de la magnitud de la migración irregular. Los países de la región, con saldos migratorios más significativos se encuentran en Argentina, Chile y Venezuela. Siendo Argentina el más alto con 2931 personas, probablemente debido a la migración estudiantil, sigue Venezuela con 1996 personas y Chile con 1198 personas para el año 2008.

Evolución de Saldos Migratorios 2005-2008



Coalición por las Migraciones y el Refugio



Fuente: Anuario de Entradas y Salidas Internacionales. Años 2005, 2006, 2007 y 2008. INEC
Elaborado por: Coalición para las Migraciones y el Refugio, Javier Arcentales, 2009

En síntesis y como se ha mencionado los flujos emigratorios a los principales países de destino se mantienen, sea por medios regulares o irregulares, el proceso migratorio continúa como consecuencia de varios factores:

- Por otra parte la consolidación de redes sociales transnacionales en el Ecuador y en los países de destino, a través de las cuales circula información, recursos económicos, bienes, entre otros, permiten el sostenimiento de los proyectos migratorios, no sólo individuales, sino familiares e incluso comunitarios.
- En gran medida las personas que han emigrado en los dos últimos años principalmente a España, lo han hecho mediante reunificación familiar, pues resulta cada vez más difícil el obtener un visado de trabajo.
- Debido a las políticas migratorias restrictivas de los países de destino la alternativa de viajar de manera irregular ofrecida por coyoteros resulta viable para quienes no cumplen con los requisitos o no pueden cubrir los costos que implica un proceso migratorio regular.
- La movilidad hacia los países latinoamericanos está por estudiarse e incluirse en una política integral sobre emigración.

Fruto de este proceso migratorio se estima que más de dos millones de personas ecuatorianas se encuentran en el exterior, en diferente condición migratoria. El tiempo de asentamiento en los países de destino ha devenido en la generación de nuevas demandas y reivindicaciones de derechos respecto del Ecuador y de los países de destino que van más allá de la regularización y que buscan el ejercicio de derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

Si bien la situación de las personas ecuatorianas difiere según el país de destino, es posible observar que las condiciones para la integración en las sociedades receptoras son cada vez más complejas. En ello influye fundamentalmente el endurecimiento de las políticas migratorias que implica la reforma de leyes migratorias, el incremento de controles migratorios, la persecución a personas en situación irregular, la criminalización de las personas migrantes, entre otras.

Se han incrementado los casos de actos xenofóbicos contra personas ecuatorianas en el exterior con niveles de justiciabilidad imperceptibles en la mayoría de casos. A esto se suma la actuación poco articulada por parte de las instituciones del Estado ecuatoriano y con un nivel de acción política mínima frente a dichas agresiones.

Como signatario de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, el Ecuador, en su condición de país emisor de personas migrantes, tiene la responsabilidad de velar por los derechos de sus nacionales tanto en origen, en tránsito y destino, así como a sus familiares que permanecen en el Ecuador

Recomendaciones

Coalición por las Migraciones y el Refugio



- Generar sistemas de información oficiales confiables y oportunos sobre movilidad humana en general y depurar las cifras que puedan causar confusión en investigaciones o en la formulación de política pública.
- Articular la información emitida de la Dirección General de Migración de la Policía Nacional con la de otras instancias públicas para verificación y complementación de datos.
- Establecer políticas integrales para la emigración que contribuyan a la garantía del cumplimiento de derechos de la personas migrantes y sus familiares.

3.1.2 Políticas migratorias restrictivas en países de destino y reacción del Estado ecuatoriano

Regularización

El endurecimiento de las políticas migratorias, en los últimos años, por parte de los principales países de destino de la emigración ecuatoriana ha sido evidente y ha traído consecuencias inmediatas tanto en el país de destino como de origen.

El 17 de junio de 2008, el Parlamento Europeo aprobó la Directiva de Retorno la cual establece el internamiento que puede extenderse hasta por un año y medio, la expulsión y la prohibición de ingreso a la UE hasta por 5 años, y la posibilidad de detención y devolución de menores no acompañados⁸⁵ Por su parte, Italia el 14 de mayo de 2009, aprobó una reforma a la Ley de Seguridad mediante la cual se criminaliza la migración clandestina, se amplía a seis meses del período de privación de la libertad para personas en situación irregular, se establecen multas de hasta USD 13.588 y se incluye la obligatoriedad de denunciar a quienes se encuentren en situación irregular en Italia⁸⁶.

Aunque el Estado ecuatoriano ha formulado pronunciamientos condenando este tipo de medidas, éstos no han modificado el alcance y consecuencias de las mismas, ni han logrado incidir específicamente en alternativas para la garantía de los derechos de la población emigrante ecuatoriana.

En este marco, ninguno de los países de destino de mayor afluencia de personas migrantes ecuatorianas ha implementado programas de regularización. El último proceso de regularización que se llevó a cabo fue en España en el año 2005.

Aunque no se cuenta con cifras exactas de personas ecuatorianas que se encuentran en situación irregular en el exterior, se estima que más del 30% de la población emigrante ecuatoriana se encontraría en esa condición. Esta cifra, sin embargo puede ser mayor, por la adopción de las medidas de restricción y los efectos de la crisis económica mundial, que ha generado un crecimiento del desempleo. De esta forma, se conoce que personas ecuatorianas que contaban con visa de trabajo, al perder su empleo, han pasado inmediatamente de una condición

⁸⁵ Diario Hoy: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/repudiable-directiva-migratoria-297823-297823.html> Último ingreso: 20 de junio de 2009

⁸⁶ Referencia: <http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Comunicazione%20no%20a%20la%20direttiva%20di%20restituzione%20-%20traduzione%20-%20traduzione%20par%20DHC.pdf>: 21 de junio de 2009

Coalición por las Migraciones y el Refugio



regular a una irregular, con el consiguiente efecto que ello ocasiona en el ejercicio efectivo de derechos.

Aunque la regularización se inscribe en la soberanía de los estados, se debe tomar en cuenta que el principio de universalidad de los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales reconocen el goce de los derechos a todas las personas sin discriminación, razón por la cual, resulta preocupante las políticas de los Estados receptores de diferenciar entre personas en situación regular o irregular para poder ejercer derechos intrínsecos a las personas.

En este sentido, los mecanismos de protección de derechos y el acceso a la justicia en los países receptores no pueden hacer diferencia por la condición migratoria de las personas y por ende deben permitir el derecho a la tutela efectiva.

Por otra parte, como consecuencia directa del efecto de estas medidas en país de origen tenemos la dificultad para acceder a procesos de reunificación familiar. De acuerdo a la Pastoral de Movilidad Humana este tipo de trámites se desarrollan en medio de trabas burocráticas a lo que se suma los malos tratos de los funcionarios del Consulado Español en Quito. Tal es la situación se Susana, adulta mayor de 70 años de edad esposa de un ciudadano español, quien reside en España junto con su familia. Susana decidió venir de vacaciones al Ecuador donde sufrió el robo de sus documentos. Ella acudió al Consulado pero no le dieron ninguna solución hasta que se caducó su documentación, y debió realizar el trámite para una nueva reagrupación familiar.⁸⁷

En este mismo sentido, Carmen ha completado el trámite de reunificación familiar, obteniendo el informe favorable desde España, sin embargo por cuarta vez el consulado niega su solicitud "La señora ha acudido con abogados para que se le atienda. Incluso ha solicitado cita con el Embajador y pagando la tasa respectiva (cerca de USD 70,00) pero no se le ha concedido audiencia y no tiene derecho a la devolución de su dinero. Personal de la embajada le ha dicho de manera insultante "haga lo que quiere, esto es territorio español." ⁸⁸

Otra consecuencia producida ha sido la casi total paralización de la Unidad de Selección de Trabajadores Migratorios, instancia adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, creada en el marco del Convenio de Regulación de Flujos entre España y Ecuador.

Hasta el momento no ha existido un acercamiento ni diálogo efectivo por parte del Estado ecuatoriano con los principales países receptores que conlleve la implementación de acuerdos para promover procesos de regularización. Es parte de la responsabilidad del Estado como país de origen el realizar las gestiones necesarias a través del servicio exterior o la entidad designada y reconocida por el derecho internacional para impulsar acuerdos de regularización con países de destino favorables a la población ecuatoriana que lo requiera.

Violaciones de derechos humanos: detenciones y deportaciones

⁸⁷ La Pastoral de Movilidad Humana señala que este caso inicia en 2007 y llegó a su conocimiento dos años después.

⁸⁸ Información remitida por la Pastoral de Movilidad Humana

Coalición por las Migraciones y el Refugio



El endurecimiento de las políticas migratorias de los países de destino ha desembocado en tratos inhumanos a las personas migrantes. Se han endurecido las formas de control del ingreso, sea a través de medidas jurídicas como la implementación de visas, el fortalecimiento de controles migratorios en puntos de frontera y/o la construcción de edificaciones que impidan el acceso al territorio.

Por otra parte, la detención y privación de la libertad de las personas migrantes que se encuentran en situación migratoria irregular es otra de las medidas implementadas de los principales países de recepción de personas migrantes.

España cuenta con diez Centros de Internamiento para Extranjeros (CIES). Según el informe o "Derechos Humanos en la Frontera Sur 2006", de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA), estos centros presentan falta de garantías y se caracterizan por el secretismo e incomunicación, uso de la fuerza, falta de intérpretes, hacinamiento, abusos y maltratos.

Pese a que es responsabilidad del Estado ecuatoriano conocer el número de personas ecuatorianas privadas de la libertad en el exterior, verificar las condiciones de su permanencia, los motivos de la detención, velar por el debido proceso, el derecho a la defensa, la integridad, la vida y el respeto a sus derechos, hasta el momento el Estado no ha diseñado un programa específico en este sentido ni cuenta con un mecanismo sistemático de registro y seguimiento.

La única acción registrada hasta el momento, es la visita de la Comisión Nacional de la Defensoría del Pueblo de Ecuador al centro de detención de Otero en Nuevo México, Estados Unidos, en julio de 2009. De acuerdo al informe emitido por esta institución⁸⁹ "a pesar de una infraestructura propicia, existen serias violaciones a los derechos de las personas que se encuentran detenidas. Sobre todo en cuanto salud, alimentación, separación de categorías de detenidos, sanciones que se imponen y malos tratos que atentan contra la integridad física y mental".⁹⁰

En el informe se resalta el caso de una persona ecuatoriana transgénero quien manifestó que:

el 5 de diciembre de 2008 tuvo un problema con un oficial de guardia, éste se dispuso a realizar un chequeo, tocando sus partes íntimas, lastimándolo, sintiéndose acosado sexualmente. Posteriormente 5 oficiales de guardia del centro lo identificaron y le mandaron como castigo por participar en "actos sexuales" al área donde se encuentra población jamaicana, quienes además de amenazarlo de muerte, lo golpearon y le rompieron la nariz, situación por la cual hasta la fecha de la visita al centro no había sido atendido medicamente.⁹¹

Este informe concluye señalando que pese a las violaciones que enfrentan las personas ecuatorianas detenidas "el conjunto de compatriotas privados de la libertad mencionaron que el Servicio Consular ecuatoriano no los visita de manera periódica".⁹²

⁸⁹ Informe sobre ecuatorianos privados de la libertad en la cárcel de Otero – Nuevo México – EE.UU. 31 de julio de 2009. Documento remitido por la Comisión Nacional de Movilidad Humana.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Este hecho demuestra las limitaciones del servicio consular ecuatoriano para la protección de las personas ecuatorianas en el exterior, al cual le corresponde realizar acciones jurídicas y de garantizar el derecho a la defensa y el debido proceso, al igual que requerir la información necesaria respecto de los procesos jurídicos que impliquen privación de la libertad de los connacionales en el exterior, visitas para constatar la situación en la que han sido detenidos y exigir que se respeten sus derechos humanos.

Otra característica del endurecimiento de las políticas migratorias es el incremento de las deportaciones. Al respecto es posible ver el aumento de las personas ecuatorianas que han sido excluidas o deportadas desde el año 2001 al 2007.

Año	Excluidos	Deportados	Total
2001	272	3.854	4.126
2002	258	1.139	1.397
2003	4.104	3.184	7.288
2004	823	5.869	6.692
2005	335	2.587	2.922
2006	1.032*	2.921	3.953
2007	405	3.213	3.618
Total	7.229	22.767	29.996

Fuente: Dirección Nacional de Migración

Elaboración: FLACSO

* No hay dato para este año. La cifra corresponde a promedio simple de exclusiones 2001-2007

En el siguiente cuadro es posible apreciar la evolución que ha tenido el proceso de deportaciones de personas ecuatorianas por país. La mayor cantidad de deportaciones se registra desde Centro América y corresponde a personas ecuatorianas interceptadas en tránsito hacia EEUU. A continuación se encuentra EEUU y le sigue España. Respecto a esta última se debe tomar en cuenta que existe un descenso significativo de deportaciones en el año 2005, debido al proceso de regularización implementado ese año.

	Países	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Europa	España	851	512	294	298	320	2.275
	Francia	50	137	18	28	23	256
	Holanda	396	156	28	15	19	614
	Italia	0	77	27	42	48	194
	Otros de la Unión Europea	8	82	74	69	104	337
América	Estados Unidos	331	369	619	1.213	1.414	3.946
	Centro América y Caribe	1.450	3.966	1.482	1.112	1.179	9.189
	Sur América	59	570	13	127	79	848
	Otros	39	29*	32	17	30	118
	Total	3.184	5.898	2.587	2.921	3.213	17.803

Fuente: Dirección Nacional de Migración

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Elaboración: FLACSO

Según notas de prensa, en Ecuador se registra mensualmente el arribo de aviones procedentes de Estados Unidos con un promedio de 100 personas ecuatorianas deportadas. Usualmente provienen de las jurisdicciones de Laredo, en el estado de Texas; Newark, en Nueva Jersey; Saint Paul, en Minnesota; Columbus, en Ohio, y Eloy, en el estado de Arizona y son transportados en aeronaves del Sistema Federal de Transporte para Inmigrantes Indocumentados estadounidense.

Los procesos de deportación se ejecutan teniendo como base las reformas a la normativa jurídica de los países de destino por las cuales los procedimientos son cada vez más sumarios, sin garantías al debido proceso y con reducidas posibilidades de impugnación.

Frente a esta situación, no existe una actuación coordinada por parte de la institucionalidad ecuatoriana. Se conoce que la información de arribo de personas ecuatorianas deportadas es recibida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y comunicada a la Secretaría Nacional del Migrante y a la Defensoría del Pueblo. Actualmente estas instituciones están trabajando en procedimientos interinstitucionales para atención humanitaria a las personas deportadas.

Recomendaciones

- Fortalecer el sistema consular ecuatoriano para que implemente un sistema de visitas periódicas a centros de detención y de internamiento de migrantes en el exterior, el cual permita dar apoyo, asesoría, asistencia y contar con indicadores de verificación sobre las condiciones carcelarias y el respeto a los derechos humanos.
- Promover una actuación coordinada de la institucionalidad ecuatoriana para atender a personas ecuatorianas deportadas. Promover procesos de verificación de las condiciones de deportación y el respeto del debido proceso. En caso de violaciones realizar reclamaciones diplomáticas y brindar asesoría a las personas para presentar denuncias internacionales por violaciones a los derechos humanos.
- Impulsar procesos bilaterales y multilaterales para lograr que los países receptores de emigración ecuatoriana flexibilicen sus políticas migratorias y mejoren el trato de las personas migrantes buscando su inclusión en las políticas de públicas de estos países.

3.2 Avances normativos

Los principales avances normativos en materia de emigración están en la incorporación del tema de movilidad en la Constitución de la República y reformas específicas a temas puntuales. Así tenemos:

Constitución de la República

Dentro del proceso de Asamblea Constituyente, celebrado en Ecuador en el año 2008, fueron electos seis asambleístas por la población ecuatoriana en el exterior

Coalición por las Migraciones y el Refugio



correspondientes a tres circunscripciones: EEUU, Europa y América Latina⁹³. Su presencia contribuyó a la inclusión en el texto constitucional de una serie de garantías a favor de los derechos de la población emigrante ecuatoriana. Entre los principales destacamos:

En el artículo 40 se fija las acciones que el Estado debe emprender a través de su institucionalidad para garantizar el ejercicio de derechos de las personas ecuatorianas en el exterior o de sus familiares que permanezcan en el territorio nacional. Estas son:

1. Ofrecer asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país.
2. Ofrecer atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.
3. Precautelar sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.
4. Promover sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.
5. Mantener la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior.
6. Proteger a las familias transnacionales y los derechos de sus miembros.

En lo referente al derecho a la nacionalidad, el artículo 7 numeral 2 establece el reconocimiento de la nacionalidad ecuatoriana para aquellas personas nacidas en el extranjero de madre o padre ecuatorianos y sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad. De manera complementaria el artículo 6 señala que la nacionalidad ecuatoriana no se perderá por adquisición de otra nacionalidad.

Dentro del capítulo sobre los derechos de libertad, en el artículo 66 numeral 14 se reconoce el derecho a entrar y salir libremente del país y se establece que la prohibición de salida del país solo puede ser emitida por juez competente.

En el Régimen de Desarrollo, dentro del capítulo referente a desarrollo y producción en el artículo 338 se señala como responsabilidad del Estado el incentivar “el retorno del ahorro y de los bienes de las personas migrantes”.

Dentro del Régimen del Buen Vivir, en el capítulo dedicado a Inclusión y Equidad se ha incorporado el artículo 374 que hace referencia a la posibilidad que tiene la población ecuatoriana que se encuentra en el exterior de afiliarse voluntariamente al seguro social.

En cuanto los derechos políticos y de participación, se abre la posibilidad de su ejercicio para la población ecuatoriana en el exterior. Así, el artículo 62 reconoce el voto facultativo para las ecuatorianas y los ecuatorianos en el exterior y el artículo 63 reconoce el derecho de elegir Presidente/a, Vicepresidente/a, los representantes

⁹³ Las circunscripciones electorales que se determinaron fueron: 1) Estados Unidos y Canadá; 2) Europa y Asia; 3) América Latina, el Caribe y África.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



nacionales y de la circunscripción en el exterior a la que la persona pertenezca, además se señala que las personas ecuatorianas en el exterior podrán ser elegidas para cualquier cargo. Es decir, se establece la posibilidad elegir y ser elegido y además se instituye la representatividad de la población ecuatoriana en el exterior dentro de la Asamblea Nacional, al respecto el artículo 118 señala que la ley determinará la elección de los representantes de la circunscripción del exterior.

El ejercicio de los derechos de participación no se limita exclusivamente al sufragio, sino que se han contemplado otras formas de participación. En este sentido, el artículo 102 reconoce el derecho a los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior de presentar proyectos a todos los niveles de gobierno y el artículo 104 reconoce la facultad de las personas ecuatorianas en el exterior de convocar a consulta popular en temas de su interés y evidentemente relacionados con el Estado ecuatoriano, para lo cual, deberán contar con el respaldo del 5% de las personas inscritas en el registro electoral de su circunscripción.

Complementariamente el artículo 219 en el numeral 12, menciona expresamente dentro de las atribuciones del Consejo Nacional Electoral el organizar y elaborar el registro electoral dentro y fuera del país en coordinación con el Registro Civil.

3.2.2 Normativa secundaria

La reforma constitucional demanda para su pleno ejercicio la adecuación de la legislación secundaria. Sin embargo, a hasta la presente fecha no se ha avanzado en ese sentido, por lo que, pese al avance constitucional, se continúa trabajando el tema de movilidad humana en base a una legislación caduca y que no visibiliza la situación de los emigrantes ecuatorianos y sus familias.

Los únicos avances registrados a nivel de reforma normativa son la eliminación del permiso de salida del país y la no exigencia del certificado de servicio militar.

A ello se debe añadir el Acuerdo Ministerial 337 que viabiliza el acceso al sistema educativo formal a los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad. Particularmente en lo que se refiere al tema emigratorio este instrumento permite presentar documentos originales de estudios realizados en el exterior, sin necesidad de apostilla u otra formalidad. Por otra parte, en caso de no constar con ninguna documentación educativa se prevé la posibilidad de rendir un examen de ubicación. Pese a que este acuerdo se encuentra vigente, se evidencia un desconocimiento de su contenido y alcance por parte de las autoridades educativas.

Hay que puntualizar que este instrumento jurídico tiene un rango de acuerdo ministerial y por tanto, resulta fácilmente modificable o derogable. Es preciso que los principios y lineamientos que contiene sean incorporados en la Ley de Educación.

Recomendaciones

- Es urgente el proceso de adecuación de la legislación secundaria al nuevo marco constitucional y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Para ello se espera la aprobación de una ley expresa sobre movilidad humana que sea integral, articulada, coherente y que proteja

Coalición por las Migraciones y el Refugio



simultáneamente los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, las personas inmigrantes y refugiadas.

3.3 Institucionalidad estatal y políticas públicas para la protección de derechos de las personas emigrantes y sus familias

Con la finalidad de garantizar los derechos de las personas emigrantes reconocidos en la Convención y otros derechos incorporados en la Constitución ecuatoriana es necesario que el Estado genere una institucionalidad destinada para el efecto.

En el Ecuador se mantiene la dispersión normativa e institucional en cuanto al manejo de la movilidad humana, con la existencia de varias instituciones estatales que forman parte de la función ejecutiva o autónomas, que tienen a su cargo alguna competencia relacionada con la movilidad humana.

La Constitución hace referencia en el Art. 391 a la definición de un órgano rector de la política migratoria. Adicionalmente determina que la Defensoría del Pueblo es la encargada de la promoción y protección de los derechos las personas en situación de movilidad humana, por otra parte la Secretaría Nacional del Migrante y el Ministerio de Relaciones Exteriores también tienen facultades en esta temática.

Para realizar este informe se realizaron entrevistas a representantes de las instituciones estatales mencionadas a fin de conocer las diferentes acciones que desde el Estado se ejecutan para garantizar los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior.

Es posible afirmar que la coordinación entre estos entes estatales es mínima y en algunos casos más bien fundamentada en voluntades favorables pero coyunturales de determinados funcionarios/as, antes que en una normativa o procedimientos institucionalizados, sobretodo en lo que respecta a la Función Ejecutiva. Esto puede ser riesgoso en la construcción e implementación de una política articulada desde el Estado.

3.3.1 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración

Tradicionalmente la institución estatal encargada de la protección de las personas ecuatorianas emigrantes es el Servicio Exterior, con base en el Derecho Internacional Público. Este es el único organismo estatal que tiene acreditación ante otros Estados y pueden realizar acciones de protección de personas con la posibilidad de intervenir directamente ante las instancias de los países de destino e incluso tiene la potestad de presentar reclamos formales ante las instancias correspondientes de otros países.

En la práctica los consulados y las embajadas han priorizado las relaciones comerciales con otros Estados antes que la protección de derechos de las personas ecuatorianas en el exterior. Es debido al crecimiento de la población de personas emigrantes ecuatorianas en el exterior, que se han creado nuevos consulados y un servicio de atención consular virtual, pero básicamente centrados en trámites administrativos (inscripciones, legalizaciones de documentos, emisión de pasaportes y otros). De acuerdo al Observatorio de Movilidad Humana del Municipio de Quito y Fundación Esperanza los principales avances registrados han sido:

Coalición por las Migraciones y el Refugio



- Apertura de consulados en España: Málaga, Palma de Mallorca, Alicante y Milán (Septiembre y Octubre 08)
- Apertura de consulados en EEUU: Nueva York, Queens y Connecticut, New Haven (Septiembre 08).
- Inauguración de consulado virtual (Septiembre 08)
- Funcionamiento el primer consulado móvil en Italia. (Octubre 08)
- Suscripción en Madrid el "Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (OISS)", instrumento que fue aprobado por los Jefes de Estado que participaron en la XVII Cumbre Iberoamericana celebrada los días 5 y 6 de julio de 2007 en Santiago de Chile.⁹⁴

La Ley Orgánica del Servicio Exterior señala en el artículo 64 que los funcionarios consulares tienen las siguientes funciones:

- a) Emisión de certificaciones, legalizaciones y visas de documentos referentes al comercio, la navegación y la aeronavegación para el tráfico de mercancías;
- b) Actuaciones relacionadas con la inmigración, ingreso de extranjeros y el turismo; otorgamiento de visas; y concesión de pasaportes y documentos de viaje a ecuatorianos;
- c) Funciones notariales y de registro; estado civil; sucesiones; autorización y otorgamiento de testamentos; celebración de contratos; recepción de declaraciones y protestas; y, en general, los actos judiciales y administrativos en que les corresponda intervenir; y, asimismo, en el cumplimiento de las comisiones que, de conformidad con la ley, les sean encomendadas por los tribunales y jueces de la República;
- d) Actos relacionados con la protección a los ecuatorianos, ayuda e intervención ante las autoridades.

Si bien, la ley abre la posibilidad de realizar acciones encaminadas a la protección de derechos, pocos son los consulados de los que se tiene noticia de una gestión en la que haya primado este objetivo, y de aquellos está fundamentado en la persona a cargo de ese consulado y no como proceso institucionalizado.

La Pastoral de Movilidad Humana reporta el caso de un ecuatoriano oriundo de la provincia de El Oro, que viajó a Westchester, Estados Unidos de manera irregular y fue privado de su libertad en la cárcel de Valhalla por un supuesto escándalo público. Fue difícil para los familiares el lograr una actuación inmediata tanto del consulado como de la Casa Ecuatoriana (SENAMI) en la asistencia y vigilancia de los derechos de esta persona.

En este mismo sentido, Nancy Heimstra⁹⁵, luego de realizar alrededor de 35 entrevistas a personas ecuatorianas deportadas, afirma que muchos de estas personas intentaron comunicarse con el consulado al ser detenidos pero pocos

⁹⁴ Fuente: Observatorio de la Movilidad Humana del DMQ. MDMQ/Fundación Esperanza. Publicado: Boletín 1, Ciudad en Movimiento

⁹⁵ Entrevista telefónica realizada a Nancy Heimstra, investigadora de Syracuse University de Nueva York, el 11 de agosto de 2009.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



tuvieron una respuesta y menos aún se les proporcionó asistencia jurídica para su defensa. Esta misma investigadora, encuentra respuesta a este tipo de situaciones en el poco personal y recursos que tienen los consulados para atender a la gran cantidad de población ecuatoriana que se encuentra en Estados Unidos. Sin embargo, Heimstra comenta también que las personas que si fueron atendidas por consulados no se encontraban satisfechas con su actuación, posiblemente por la expectativa que tenían de no ser deportados.

Estas afirmaciones coinciden con lo señalado por Martín Ríos⁹⁶, presidente de la Asociación de Migrantes del Azuay y sus familiares quien señala que en su asociación se reportan siete casos de personas que llegaron deportadas desde Estados Unidos y no recibieron ninguna clase de asistencia.

Por su parte, Fernando Morales⁹⁷ de la RIMUCH, señala que entre los emigrantes que residen en España existen criterios diversos respecto de la actuación del consulado. En Madrid han existido cambios favorables para la atención a las personas, sin embargo reporta el caso de una persona que tuvo un inconveniente en el aeropuerto de Barajas e intentó comunicarse con el consulado pero este no respondió.

Heimstra agrega que las personas emigrantes no distinguen bien las funciones de las instituciones ecuatorianas creadas para atención, sobretodo entre las funciones de los consulados y la SENAMI. No se distingue en casos de retorno forzado a qué institución deben acudir.

Por otra parte, para cumplir con lo señalado en el literal c) del artículo citado se requiere de convenios con otras instituciones del Estado, como el Registro Civil, notarías y juzgados y un manejo coordinado de la información a fin de satisfacer los requerimientos de las personas ecuatorianas en el exterior y cumplir con lo que señala la Constitución en cuanto protección de derechos de las y los emigrantes.

Sin embargo, la Ley de Documentos de Viaje, en su artículo 20 señala que “el gobierno no asume responsabilidad por los ecuatorianos que salen del país. No tienen derecho a exigir la repatriación ni auxilio pecuniario alguno; sin embargo, la función ejecutiva podrá suspender la vigencia de esta disposición en favor de los ecuatorianos, que por emergencia de guerra o catástrofes ocurridas en el lugar de su residencia se encontraren en la imposibilidad de sufragar los gastos de retorno.”

Esta norma vigente y abiertamente inconstitucional es un desconocimiento de las condiciones y de las necesidades actuales de la población ecuatoriana en el exterior y la desprotección por parte del Estado. Es posible observar que la legislación existente no guarda coherencia con la visión de protección para las personas ecuatorianas en el exterior que recoge la Constitución y tampoco con las demandas de la población emigrante ecuatoriana.

3.3.2 Secretaria Nacional del Migrante

La Secretaria Nacional del Migrante, fue creada en el año 2007 y tiene rango

⁹⁶ Entrevista vía telefónica realizada con Martín Ríos el 11 de agosto de 2009.

⁹⁷ Entrevista realizada vía telefónica a Fernando Morales de RIMUCH el 10 de agosto de 2009

Coalición por las Migraciones y el Refugio



ministerial. Esta institución tiene la finalidad de generar política pública relacionada con la atención a personas ecuatorianas emigrantes.

En los dos últimos años ha generado programas de atención a personas ecuatorianas en el exterior a través de representaciones en las ciudades donde existe mayor cantidad de personas ecuatorianas, denominadas “Casas Ecuatorianas”. Entre los proyectos implementados por la SENAMI se encuentran el Plan de Retorno Voluntario que consiste en incentivos y orientación a personas migrantes para la inversión en Ecuador; el Fondo Cucayo que consiste en una ayuda económica para proyectos productivos que se entrega por concurso; el programa de apoyo a estudiantes y el programa FORES que procura el fortalecimiento de organizaciones de base.

Al respecto Martín Ríos, presidente la Asociación de Migrantes del Austro y sus Familias, comentó que el diseño de la política pública de la SENAMI es poco participativo. “Somos los emigrantes los que conocemos nuestras necesidades” señala “y deberían brindarnos mayor espacio el momento de diseñar un plan o un programa”. Afirma también que no siempre los programas son accesibles pues el tiempo de espera es demasiado extenso y no aplican todas las personas, además indica que la información no siempre es oportuna y es poco clara. En este sentido afirman haber realizado una denuncia ante la Defensoría del Pueblo, en el caso de un miembro de la asociación que fue deportado desde Estados Unidos, solicitó un crédito a la SENAMI y le pidieron que regrese en 6 meses. Finalmente señaló que se detecta una clara relación entre la promoción de los programas y proyectos de la SENAMI con la promoción política del actual gobierno. Esto se percibe claramente en el exterior en momentos de campaña electoral.

En cuanto los servicios que presta la SENAMI se encuentra: la localización de personas ecuatorianas en el exterior, orientación sobre requisitos de visados para países de destino, obtención de documentación, orientación en juicios de alimentos, información y acogida a ecuatorianos deportados, acompañamiento a ecuatorianos privados de la libertad y coordinación con las restantes instituciones del Estado.

Su gestión en el exterior se ha visto limitada de alguna manera por no contar con una representación oficial ante otro Estado y porque la dinámica del hecho migratorio rebasa las funciones designadas a esta institución. Además, a pesar de tener un rango ministerial posee limitaciones en recursos y es uno de los ministerios con menor peso dentro de la institucionalidad de la Función Ejecutiva.

Las políticas implementadas por la SENAMI, se circunscriben más bien a temas de desarrollo y asistencia antes que defensa de derechos, por lo que se percibe una articulación muy débil con las otras instituciones relacionadas con el tema. Patricio Benalcázar, Comisionado de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo, manifiesta con relación a las acciones de la SENAMI “que aun falta por incorporar en esta institución una visión de defensa de derechos humanos que vaya más allá de lo asistencial”.

La Pastoral de Movilidad Humana señala que “a pesar del trabajo conjunto entre la Pastoral de Movilidad Humana Quito y su par en Machala con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, la SENAMI tanto en Machala, Quito e Italia no actuó con celeridad”. Al referirse al caso de un ciudadano ecuatoriano residente en Italia quien a través de su madre en Ecuador quien buscaba apoyo para retornar al país debido a una condición económica crítica tras haber sido privado de la libertad.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Otros casos similares han sido reportados a la Pastoral de Movilidad Humana, en general se consideran que las solicitudes de información por parte de personas en España y Ecuador no reciben respuestas inmediatas.

3.3.3 Defensoría del Pueblo

Constitucionalmente la Defensoría del Pueblo forma parte de la Función de Transparencia y Control del Estado y sus acciones se concentran en observar el cumplimiento de las instituciones estatales ejecutoras de la política pública.

En cuanto el tema de movilidad humana, a la Defensoría se corresponde la promoción y protección de derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, lo que resulta controversial por cuanto en principio esta institución no es una instancia estatal que puede tener representación oficial frente a otros Estados, como lo tiene el Servicio Exterior.

En la práctica ha implementado puntos de asesoría en algunas ciudades en el exterior y mantiene convenios para protección de las personas emigrantes y garantía del debido proceso. Ha realizado visitas a España (Madrid), Italia (Roma) y EE.UU (Nueva York y Houston) para conocer la situación de la comunidad ecuatoriana, dialogar con autoridades de dichos países a través del canal del Servicio Exterior ecuatoriano, coordinar acciones con SENAMI y Servicio Exterior y firmar acuerdos de cooperación con la Defensoría del Pueblo de España, la Defensoría Cívica de Toscana y Liguria en Italia.

Su actuación viene siendo reconocida por organizaciones sociales y de iglesia. Al respecto la Pastoral de Movilidad Humana reporta el caso de un ciudadano turco con visa de inmigrante en Ecuador que viajó a Estados Unidos de mara irregular, por lo que al ser detenido en ese país se pretendía su deportación al Estado de origen a pesar de que su vida corría riesgos. La Defensoría del Pueblo en Estados Unidos apoyó y gestionó su retorno.

De acuerdo al Comisionado de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo, actualmente se está reformando y estructurando sus procesos en el exterior, pues por varios años habían asumido competencias de la Función Ejecutiva y, por otra parte, viene trabajando en la construcción de un protocolo de atención a personas privadas de la libertad en el exterior conjuntamente con SENAMI, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; y Ministerio de Relaciones Exteriores, en el que se aprecia un esfuerzo de coordinación interestatal que permita institucionalizar este proceso.

Es evidente que este tipo de actuaciones deberían concluir en una reforma legal como única vía de institucionalizar procesos de protección a las personas emigrantes ecuatorianas.

Recomendaciones.

- El Estado debe definir claramente las competencias institucionales en torno al tema de movilidad humana y buscar una articulación de las instituciones ecuatorianas en el exterior con la finalidad de lograr una mejor protección de los derechos de las personas y evitar la duplicación de acciones y gastos innecesarios de recursos estatales.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



- Es necesario generar políticas públicas destinadas a un mejoramiento de las condiciones de vida de las personas en el país, con la finalidad de que la violación estructural de derechos, sobre todo económicos, sociales y culturales no constituya un motivo para emigrar y así garantizar un ejercicio libre y voluntario del derecho a migrar.
- El proceso de construcción de las políticas públicas debe ser participativo, permitiendo que las personas en situación de movilidad puedan intervenir en su diseño, implementación y reajuste de las mismas. Y establecer sólidos procesos de rendición de cuentas.
- Fortalecer una visión de defensa de los derechos humanos dentro del Servicio Exterior y adecuar sus servicios a una protección integral de derechos.
- Tomar en cuenta y aplicar los informes defensoriales emitidos por la Comisión Nacional de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo sobre protección de derechos de las personas ecuatorianas en el exterior. (hacer referencia en el texto a estos informes, pues no aparecen, a parte del de la visita a cárceles)
- Incorporar como puntos fundamentales de la Política Exterior ecuatoriana la generación procesos de diálogo e incidencia frente a Estados receptores tendientes a mejorar las políticas migratorias y de acogida a favor de los derechos de las personas emigrantes ecuatorianas.
- Capacitar sobre los derechos de las personas emigrantes a miembros del Servicio Exterior y de las demás autoridades y funcionarios relacionados con la atención a personas en situación de movilidad.
- Realizar acuerdos institucionales internos con Registro Civil, notarias, juzgados, Policía de Tránsito entre otras, a fin de proveer la información y documentación que sea requerida por las personas emigrantes en el exterior.

3. 4 Cumplimiento de obligaciones del Estado ecuatoriano respecto de los derechos de las personas trabajadoras emigrantes ecuatorianas

3. 4. 1 Derecho a migrar y no criminalización de la emigración

Como se mencionó anteriormente, la nueva Constitución ecuatoriana incorpora importantes avances en la protección de la movilidad humana, uno de éstos es el reconocimiento del derecho a migrar, por lo tanto la no criminalización de aquellas personas migrantes, independientemente de la vía por la que opten.

El reconocer el migrar como un derecho, implica necesariamente un ejercicio de una facultad humana que tiene la finalidad de buscar otro lugar propicio donde realizar su existencia. Lo que quiere decir que el migrar es entendido como un acto voluntario, que debe ser respetado y que la forma de hacerlo esté garantizado por el Estado ecuatoriano.

Del reconocimiento de este derecho emanan múltiples responsabilidades para el Estado ecuatoriano, no solo con los ecuatorianos sino también con las personas

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Fundación
ESPERANZA



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
ECUADOR



Terre des hommes
Italia

apoye a la familia y
mejore el bienestar

mscs
HERMANAS MISIONERAS DE
SAN CARLO BORROMEO
CALABRINIANAS

extranjeras que ingresan al país. El reordenamiento normativo, acorde a la Constitución e instrumentos internacionales, y la formulación e implementación de políticas que permitan concretizar los derechos, están aún pendientes.

Es preciso señalar que las motivaciones y condiciones de salida de las personas ecuatorianas en condiciones de trabajadores emigrantes no han variado sustancialmente a lo expuesto en el informe anterior. De hecho, el migrar está relacionado y tensionado con las condiciones existentes para el goce de los derechos en el país; la situación económica, social, cultural y ambiental en el Ecuador, no presenta transformaciones sustanciales en los dos últimos años, persistiendo la vulneración de derechos, principalmente económicos, sociales, culturales y ambientales.

Lo dicho plantea el interrogante de ¿hasta qué punto las personas emigrantes ecuatorianas están ejerciendo un derecho a migrar? ya que debido a las condiciones antes mencionadas, las personas continúan saliendo del país, con algunos elementos de carácter forzado y no precisamente en las mejores condiciones.

Hay que resaltar que los motivos para migrar articulan motivaciones de índole personal, familiar y social, en contextos y estructuras nacionales e internacionales desfavorables para el efectivo ejercicio del derecho a migrar.

Es claro que la disminución de personas ecuatorianas que han viajado a otros países en condición de trabajadores migratorios, no responde al pleno ejercicio de sus derechos y al mejoramiento de sus condiciones de vida, sino a las políticas migratorias restrictivas que implementan los principales países de destino del norte.

Políticas que pueden restringir, pero no impedir que los flujos migratorios continúen; en la práctica lo que han logrado al obstruir la vía regular, es fomentar la vía irregular, tornando el proceso migratorio en más riesgoso, ya que al acudir a los llamados "coyotes", lo que sucede es el fortalecimiento de las redes de tráfico, el encarecimiento de los costos y por obvias razones, minimiza los resultados de las medidas que pretenden combatir la migración irregular. Lo referente al coyotaje y tráfico de personas será abordado más adelante en un capítulo específico.

El derecho a migrar plantea la obligación del Estado ecuatoriano de por lo menos proveer la información necesaria para las personas en situación de movilidad, lo que implica también el brindar la información oportuna acerca de la condiciones, medios e incluso riesgos que tiene el emigrar y se convierte también en un medio de prevención frente al tráfico de migrantes y la trata de personas. También implica la información adecuada sobre todos los procedimientos e instituciones que permiten, una vez que la persona haya viajado, instalarse adecuadamente y que luego facilite la integración en la nueva sociedad de destino.

Para que la información en cada uno de los momentos del proceso migratorio (decisión, viaje, instalación, vida en el nuevo destino y posible retorno) sea útil, requiere de una adecuada articulación y funcionamiento de redes sociales y gubernamentales que permitan concretar los apoyos pertinentes.

Se conoce que la SENAMI ha implementado un servicio de información a personas emigrantes y sus familiares sobre obtención de visados hacia los principales países de destino. De la información disponible no se puede inferir cuántas personas han acudido a este servicio previa la decisión de migrar y cuan efectiva es la

Coalición por las Migraciones y el Refugio



información para la dignificación de los procesos migratorios.

Adicionalmente, en los principales países de destino, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración a través de consulados y embajadas, la SENAMI con sus oficinas en el exterior y la Defensoría del Pueblo mediante oficinas de atención, han implementado servicios de atención e información a personas emigrantes. De todas maneras, estos esfuerzos no son suficientes y quedan cortos en función de la demanda de la población ecuatoriana en el exterior.

Al respecto, la Pastoral de Movilidad Humana hace referencia a casos de personas ecuatorianas en España y Canadá que no acudieron a instancias estatales por desconocimiento de las mismas. En este mismo sentido, Almudena Cortes⁹⁸, catedrática de la Universidad Autónoma de Madrid e investigadora del tema emigratorio ecuatoriano, indica que se conoce más a la Secretaría Nacional del Migrante en el ámbito de las asociaciones de emigrantes en España antes que en aquellas personas que no se encuentran organizadas.

Por otro lado, existen ONG e instituciones de iglesia (ISCOD, Pastoral de Movilidad Humana, Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, Fundación Esperanza) que han implementado servicios de asesoría para personas emigrantes.

Es claro que el carecer de la información adecuada agrava la condición de vulnerabilidad de los derechos de las personas que emigran, ya que esto es aprovechado por quienes se dedican al tráfico de migrantes. Evidentemente la salida del país de las personas que viajan en situación irregular especialmente hacia Estados Unidos es muchísimo más riesgosa pues compromete su integridad y su vida.

Por tomar un ejemplo, el 5 de mayo de 2009 el diario El Mercurio de Cuenca reporta el caso de una embarcación que había naufragado con cinco personas ecuatorianas frente a las costas mexicanas y señala: "México constituye paso obligado de los ilegales que buscan el sueño americano, por lo cual centenares de ecuatorianos especialmente son detenidos casi diariamente aquí"⁹⁹

En los casos en los que el viaje se frustra por intervención de autoridades, sea en los países de tránsito, en alta mar o dentro del territorio ecuatoriano son detenidos y reciben un trato criminalizante sin tomar en cuenta que son víctimas de tráfico de migrantes y en casos de trata de personas. De hecho, a pesar de la prohibición constitucional (Art. 40) de considerar como ilegal a una persona por su condición migratoria en ámbitos públicos, como Policía de Migración u otras autoridades migratorias, y en ámbitos privados, como los medios de comunicación, mantienen este trato discriminatorio y peyorativo.

Queda también pendiente acciones sostenidas orientadas hacia quienes se quedan en el país, en la comprensión de la constitución de familias transnacionales y que experimentan consecuencias adversas a raíz de la salida de uno o varios integrantes del grupo familiar.

⁹⁸ Entrevista realizada a Almudena Cortes, jueves 4 de mayo de 2009.

⁹⁹ Diario El Mercurio: http://www.elmercurio.com.ec/web/titulares.php?seccion=fzuyEt&codigo=PGM0e2m2Sy&nuevo_mes=05&nuevo_ano=2009&dias=28¬icias=2009-05-28 Último ingreso: 20 de junio de 2009

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Recomendaciones

- Garantizar el derecho a la información en los relativo al derecho a migrar, a través de la implementación de políticas públicas tendientes a brindar información clara y oportuna que oriente a las personas respecto a los diferentes momentos del proceso migratorio y reduzca las posibilidades de ser víctima de tráfico o trata de personas.
- Capacitar a las autoridades policiales migratorias y otras autoridades relacionadas con el tema migratorio respecto de los derechos de las personas en situación de movilidad, con la finalidad de evitar la criminalización de las personas ecuatorianas que buscan salir del país cualquiera sea los medios empleados.
- Fomentar acuerdos bilaterales y multilaterales para combatir la criminalización de la migración irregular y flexibilizar las medidas restrictivas imperantes.
- Establecer políticas concretas a quienes se quedan con la finalidad de corregir efectos negativos y garantizar la dinámica de la familia transnacional.

3.4.2 Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas emigrantes

Si bien al momento en que una persona ecuatoriana ingresa en el territorio de otro país debe someterse al ordenamiento jurídico de este nuevo Estado y por ende a los mecanismos de protección de derechos previstos, esta situación no exime al Estado ecuatoriano de ofrecer la protección y vigilancia de sus derechos a través de su institucionalidad destinada a actuar en el exterior y dentro de lo que el ordenamiento jurídico nacional e internacional permiten, tal como lo establece el Art. 40 de la Constitución.

La situación de la población que ha emigrado hacia los principales países de destino, enfrentan diariamente dificultades para acceder a los servicios públicos que materializan sus derechos, o si lo hacen no lo es en las mismas condiciones que los nacionales del país en el que habitan. Esta situación empeora si se encuentran en situación migratoria irregular pues el ejercicio de derechos y el acceso a servicios públicos están sujetos a esta condición. Por esto o por temor a perder su libertad y ser sometidas a procesos de deportación, por lo general, las personas no insisten en el ejercicio de determinados derechos, esto ocurre principalmente en lo referente al derecho a la educación, cabe señalar que en varios lugares se ha convertido a los establecimientos educativos en “policías de control migratorio” obligándolos a reportar casos de personas en situación irregular.

Por otra parte, en los últimos años se han incrementado los casos de acciones xenofóbicas contra personas ecuatorianas en el exterior y de actuaciones discriminatorias por parte de las autoridades de los países receptores. Resultaría extenso realizar un desarrollo respecto de las circunstancias de los múltiples casos existentes, por lo que, a forma de ejemplo, se toma nota de los siguientes:

Lugar y fecha	Víctimas	Hecho	Acciones del país de Destino	Acciones del Estado ecuatoriano

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Fundación
ESPERANZA



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
ECUADOR



Terre des hommes

Italia

apoyar a la infancia y
mejorar el bienestar

mscs

HERMANAS MISIONERAS DE
SAN CARLO BORromeo
CALABRINIANAS

8 de noviembre 2008. Long Island Estados Unidos.	Marcelo Lucero	Fue atacado por siete menores de edad, estudiantes de escuela superior que habían salido a "cazar mexicanos".	Seis de ellos fueron acusados por asalto y pandilla y posteriormente la Fiscalía agregó otros cargos por odio racial, intento de robo y agresión. Uno de los agresores, Jeffrey Conroy, se enfrenta a un juicio por el asesinato del ecuatoriano ¹⁰⁰	SENAIM proporcionó abogados para el proceso judicial y repatrió los restos de Marcelo Lucero.
7 de octubre de 2007. Barcelona España.	en ecuatoriana	La joven ecuatoriana que fue golpeada por un xenófobo catalán en un tren	Sergi Xavier M. M., de 21 años, identificado como el agresor fue detenido y enjuiciado por agresión racista. El Juzgado de 1 Penal No.16 condenó a 8 meses de prisión y una multa de 360 euros. ¹⁰¹	La SENAMI y Consulado han expresado su inconformidad frente a la sentencia emitida por el juzgado. Señalan que no es suficiente tomando en cuenta el daño causado.
Febrero de 2009 Genova, Italia.	Karina Cedeño y sus cinco hijos. Existen alrededor de 10 casos similares.	Por una orden judicial sus hijos fueron alojados en casas de protección o casas de familiar. Karina Cedeño permaneció alrededor de un mes en el consulado ecuatoriano en Génova. ¹⁰²	Se conoce que el Estado italiano recibió a una comisión del Ecuador y permitió la revisión de los procesos judiciales.	Se ha conformado una comisión para verificar la situación de estas personas.
24-01-09 Portland Estados Unidos.	Ana Zambrano.	Ana fue herida en un club nocturno de Portland (EE.UU.). Zambrano salió a un centro de diversión junto con otros jóvenes. Cuando ellos estaban fuera del local, Erik Salvador les disparó, aparentemente al azar. Uno de los tiros alcanzó en el muslo a		Para la SENAMI, este no se trata de un caso de xenofobia, sino que el agresor sufre trastornos mentales. La ecuatoriana se encuentra recuperándose, está en estado estable. ¹⁰³

¹⁰⁰ Diario El Comercio: http://elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=172344&anio=2009&mes=4&dia=1 Último ingreso: 20 de junio de 2009

¹⁰¹ Diario Hoy: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ultima-hora-reacciones-tras-agresion-racista-a-ecuatoriana-280479-280479.html> Último ingreso: 20 de junio de 2009

¹⁰² Diario Hoy: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/karina-clama-por-ayuda-en-genova-336354.html> Último ingreso: 20 de junio de 2009

¹⁰³ Remitido por el Programa Andino de Derechos Humanos, UASB 2009-07-13

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Fundación
ESPERANZA



		Zambrano. Luego, el atacante intentó suicidarse.		
9-1-09	Norma Dután y Leyvis Clarisa Molina	Durante un operativo policial mueren Norma Dután y Leyvis Molina jóvenes ecuatorianas, mientras se trasladaban junto a otros extranjeros en un camión por el estado de Chiapas, el cual fue interceptado con disparos por la Policía estatal. En base a testimonios de las personas heridas, las autoridades locales denunciaron que el camión en que se trasladaban los indocumentados "recibió disparos. "		Ecuador presentó una nota de protesta al Gobierno de México. ¹⁰⁴

Muchos casos por el miedo de las víctimas a represalias, no son visibilizados y menos aún han llegado a presentarse demandas ante los respectivos jueces o tribunales de los países de destino.

Resulta imperiosa que la actuación del Estado ecuatoriano no responda exclusivamente a situaciones coyunturales o mediáticas, como las agresiones a connacionales o medidas restrictivas por parte de los Estados receptores, pues se debe considerar que estos hechos responden a situaciones estructurales ante las cuales el Estado ecuatoriano debe tener una posición clara y por ende procedimientos determinados de actuación. Esto implica ir más allá de las prácticas asistencialistas, que si bien, oportunamente pueden solventar una situación emergente no llegan a incidir en las causas estructurales que las originan.

Frente a los casos de xenofobia contra personas ecuatorianas en el exterior es responsabilidad del Estado el dar seguimiento al tratamiento que hacen las autoridades del país de destino y observar si los mecanismos de justicia y reparación son los adecuados. Las agresiones xenofóbicas que se han suscitado atentan contra los derechos a la integridad y la vida de las personas, razón por la cuál, es necesaria y obligatoria la actuación inmediata de las autoridades de los países de destino y en caso de no hacerlo o de no existir una respuesta adecuada, el Ecuador deberá impulsar las acciones que se requieran.

Es responsabilidad de Estado ecuatoriano activar mecanismos que prevé el ordenamiento jurídico de aquel país o de instancias internacionales, a fin de determinar responsabilidades tanto de los agresores directos como de las omisiones en las que ha incurrido el país de destino y proceder a las restitución/reparación de derechos.

Por otra parte, el Ecuador en su política exterior debe plantearse como meta el

¹⁰⁴ Idem.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



impulsar acuerdos con los principales países de destino tendientes a facilitar la integración de las personas ecuatorianas así como la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos, no sólo buscando la flexibilidad de las normas jurídicas migratorias sino, también la generación de política pública que garantice el ejercicio de los derechos y la convivencia adecuada con la sociedad receptora.

Recomendaciones

- Implementar procedimientos institucionalizados de respuestas ágiles y efectivas por parte del Estado ecuatoriano frente a situaciones de emergencia que vulneren o amenacen con vulnerar derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, sea que estas situaciones provengan de particulares o de actos estatales.
- Impulsar las acciones judiciales correspondientes en los países de destino frente a violaciones de los derechos de las personas ecuatorianas con la finalidad de garantizar los derechos a la justicia y reparación.
- Impulsar acciones en instancias internacionales en caso de vulneración de los derechos humanos de personas ecuatorianas en el exterior, cuando las medidas adoptadas por el Estado de destino no sean adecuadas o insuficientes.
- Respalda las acciones de las organizaciones de migrantes en pro de la defensa de sus derechos.
- Indagar y plantear políticas efectivas para prevenir, sancionar y reparar situaciones de discriminación a familiares que permanecen en el Ecuador.

3.4.3 Derecho a la nacionalidad

Por otra parte, hay que mencionar la polémica suscitada con España respecto del reconocimiento de la nacionalidad española por origen a los hijos e hijas de personas ecuatorianas nacidos en ese país.

Debido a que la Constitución ecuatoriana hace constar expresamente que los hijos e hijas de ecuatorianos tienen la nacionalidad ecuatoriana y no la pierden bajo ningún concepto, el gobierno español decidió negar los registros de inscripción de estas personas como españolas.

Frente a esto, se conoce que una delegación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador se reunió con sus pares españoles con la finalidad de solucionar esta discrepancia. Se desconocen resultados de estas reuniones.

Recomendaciones

- Generar legislación que desarrolle los principios constitucionales sobre nacionalidad tomando en cuenta el proyecto migratorio de las personas y la protección que el Estado debe brindar.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



3.4.4 Derecho a retornar al país de origen de las personas emigrantes ecuatorianas

El derecho a retornar al país de origen implica hablar del retorno voluntario. Este es un elemento presente al inicio del proceso migratorio personal, que en la mayoría pierde peso a medida que transcurre el tiempo y en casos se torna en retornos periódicos, por ello, es reducido el número de personas trabajadoras emigrantes que han decidido retornar en los últimos años.

El retornar al país de origen es un derecho consagrado en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos y reconocido también en el artículo 66 numeral 14 de la Constitución ecuatoriana, lo que implica la posibilidad de retornar al Ecuador sin obstrucción alguna a su libre decisión. Existe una obligación negativa de no obstruir el ingreso de una persona ecuatoriana y una obligación positiva para que el Ecuador propicie cambios en aquellas condiciones estructurales que forzaron a salir del país a muchas personas ecuatorianas, para que tome medidas que eviten el retorno forzado, y de esta manera garantizar el ejercicio pleno de este derecho.

Por otra parte, el derecho a retornar debe materializarse también en permitir el libre ingreso de las personas ecuatorianas en los puntos fronterizos, sin embargo, las prácticas demuestran que por sobre el derecho priman las formas administrativas.

Al respecto, en el mes de marzo de 2009 se reporta el caso de un niño de cuatro años, nacido en España, hijo de padres de nacionalidad ecuatoriana, naturalizados españoles, quien no había sido registrado como ecuatoriano en el consulado. Al momento en que arribaron al Ecuador se permitió el ingreso a los padres mientras que el fue no admitido y en consecuencia privado de la libertad durante un día y medio en el Aeropuerto Mariscal Sucre en la ciudad de Quito, por no contar con su pasaporte español vigente.

El niño permaneció en la sala de no admitidos del aeropuerto y las autoridades migratorias permitieron que la madre lo acompañara hasta solucionar su situación. En determinado momento la Policía de Migración buscó que el niño retorne a España, sin embargo por la gestión de la Defensoría del Pueblo y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el niño pudo ingresar al Ecuador, bajo el reconocimiento de su nacionalidad ecuatoriana por mandato constitucional y la protección del interés superior del niño, por sobre las disposiciones de la Ley de Migración.¹⁰⁵

La Comisión Nacional de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo en su Informe de Actividades 2008 – 2009 reporta de tres casos de índole similar.

La Comisión Nacional de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo del Ecuador avocó conocimiento de tres casos relativos al ingreso al territorio nacional de hijos e hijas de ecuatorianas y ecuatorianos nacidos en el exterior y la reiterada negativa de permitir su entrada al país por parte de las autoridades de migración del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre de la ciudad de Quito; disponiéndose la apertura de los expedientes defensoriales No. 41556, 41891 y 43265, con fecha 18 de febrero; 18 de marzo y 18 de junio de 2009 respectivamente; por constituir una permanente y

¹⁰⁵ Caso reportado por el Comisionado de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo, Patricio Benalcázar.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Fundación
ESPERANZA



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



Terre des hommes
Italia

mscs
HERMANAS MISIONERAS DE
SAN CARLO BORROMEO
CALABRINIANAS

reiterada práctica de los agentes de la Policía de Migración en el Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre y una constante denuncia de las ciudadanas y ciudadanos ecuatorianos involucrados.

Por tal razón se realizó un Pronunciamiento Defensorial de los casos en mención, que en su parte sustancial contiene: Que el proceder de las autoridades de migración del Aeropuerto Internacional Mariscal Sucre de la ciudad de Quito, constituye violación a los derechos humanos de los niños y niñas (...), en particular los relativos al derecho a la atención prioritaria consagrado en los artículos 35 y 44; al interés superior del niño determinado en el artículo 44; derecho a la ciudadanía establecido en el artículo 45; derecho a su libertad y dignidad consagrado en el artículo 45; derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación establecidos en el artículo 66 numeral 4; derecho a transitar libremente por el territorio nacional, a entrar y salir libremente del país determinado en el artículo 66 numeral 14 de la Constitución de la República y artículo 10 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño...

Este pronunciamiento defensorial es de gran importancia pues señala claramente los procedimientos contrarios a derechos humanos aplicados por la Policía de Migración en estas situaciones y advierte que es obligación de las autoridades migratorias el permitir el ingreso de los hijos e hijas de personas ecuatorianas emigrantes.¹⁰⁶

Por otra parte, el Estado a través de la SENAMI ha implementado un programa de apoyo a las personas que decidan retornar voluntariamente en el que se recibe apoyo para el restablecimiento en el Ecuador. Según señala esta institución, desde febrero 2009, 814 emigrantes ecuatorianos se han acogido al Plan Bienvenidos a Casa y a sus programas de Menaje de Casas y Cucayo, y, hay 757 consultas¹⁰⁷. Si comparamos este dato con la cantidad de personas que han decidido salir, el impacto esperado por el plan de retorno es mínimo y expresa que pocas personas desean retornar al país.

El Estado debe poner especial atención en que las políticas que se plantean en este sentido no resulten funcionales al endurecimiento de las políticas migratorias de los países de destino, si bien el Estado tiene la obligación de brindar la asistencia necesaria a todas las personas que habiendo emigrado decidan regresar, pero no por ello debe dejar de lado la posibilidad de buscar cambios en las políticas migratorias de los países receptores de migración, que desconociendo la voluntad de las personas o las situaciones sociales y económicas por las que atraviesan, buscan a toda costa el empujar a un "retorno voluntario" que deviene en uno forzado, que es la negación del derecho en mención.

Además, el tema del retorno ha tenido mayor relevancia con la crisis económica del último trimestre del 2008 e inicios de 2009, la cual, que afectó de manera significativa el mercado laboral mundial y en consecuencia trabajo para quienes migraron, el descenso del envío de remesas y el aumento de la idea del retorno, como una salida ante los efectos de la crisis. El crecimiento en la tasa de desempleo en los países receptores como Italia, España y Estados Unidos ha marcado la generación de programas que estimulan el retorno de las personas desempleadas.

España por su parte ha implementado el Plan de Retorno Voluntario que consiste en

¹⁰⁶ Pronunciamiento Defensorial No. 001-CNMH-PBA-2009.- Derechos de hijas e hijos de ecuatorianas o ecuatorianos nacidos en el exterior a ingresar y salir del Ecuador. Comisión de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo.

¹⁰⁷ Datos de María Fernanda Carrión, coordinadora de SENAMI-Azuay.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



el pago por adelantado en dos partes del subsidio del desempleo mensual, el 40% en España y el resto al regresar al país. Según reporta el diario Hoy "los ciudadanos de países latinoamericanos son "los principales solicitantes" y concentran el 91% de los pedidos, según el comunicado. Encabezan la lista los de Ecuador, con 1.749 beneficiarios, Colombia con 771, Argentina con 364, Perú con 334, Brasil con 215, Chile con 166 y Uruguay con 139."¹⁰⁸

Es perceptible que el panorama de las migraciones actualmente atraviesa por nuevos cambios, en este contexto se incluye evidentemente la población emigrante ecuatoriana. Se conoce que ha habido un aumento en el número de personas que han retornado en lo que va del 2009, sin embargo, tomando en cuenta la magnitud de la población emigrante ecuatoriana no se ha convertido en una cifra significativa, pero puede marcar una tendencia a la que el Estado ecuatoriano deberá estar atento.

Recomendaciones

- Acompañar y vigilar el respeto de los derechos de las personas ecuatorianas emigrantes, privadas de la libertad sea por razones migratorias o de cualquier otra índole o de aquellas que son retornadas de manera forzosa desde otros países de tránsito o destino.
- La Policía de Migración debe aplicar los principios constitucionales de derechos humanos, el derecho a retornar al país y sobre nacionalidad, en la gestión de puertos, aeropuerto y fronteras con la finalidad de evitar que las personas queden en limbo jurídico que generen condiciones de vulnerabilidad de derechos.
- Políticas concretas que garanticen un retorno voluntario y en casos de retornos forzados restituyan derechos vulnerados.

3.4.5 Derechos de participación de la población emigrante

Hasta el momento son cinco los procesos electorales en los que la población ecuatoriana en el exterior ha participado. La elección en primera y segunda vuelta para Presidente y Vicepresidente de la República en el año 2006, la consulta popular para convocatoria de la Asamblea constituyente en el año 2007, la elección de representantes para la Asamblea Constituyente en el mismo año, la consulta aprobatoria del nuevo texto constitucional en el año 2008 y la elección de Presidente, Vicepresidente y representantes a la Asamblea Nacional, 2009.

En los comicios para la elección de representantes para la Asamblea Constituyente y para la Asamblea Nacional, los ecuatorianos y ecuatorianas que se encuentran en exterior han ejercido un sufragio activo y pasivo, pues han participado como candidatos/as, lo que implica su organización política y la interacción con los partidos y movimientos políticos que se encuentran en el Ecuador.

De todas maneras, es responsabilidad del Estado ecuatoriano garantizar el ejercicio de este derecho, no sólo adecuando los espacios físicos y dotando de los recursos para el efecto sino proveyendo la información necesaria sobre los procesos y sus participantes.

¹⁰⁸ Diario Hoy: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/espana-casi-2-000-ecuatorianos-se-acogieron-a-plan-de-retorno-voluntario-352362.html> Último ingreso: 21 de junio de 2009.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Respecto al desarrollo de los diferentes comicios, Almudena Cortes, señala que:

...si bien existe un esfuerzo por parte de los consulados ecuatorianos de aproximarse y facilitar el ejercicio del voto, aun hay desinformación sobre los procesos electorales, sobretudo en lo referente a la obligatoriedad del voto y las sanciones que se podrían aplicar si es que no se ejerce este derecho. De igual manera existe persiste el temor de empadronarse para quienes se encuentran en situación irregular.¹⁰⁹

Por otra parte, señala que no existe mucha información sobre los candidatos y por ende son los familiares y amigos que se encuentran en el Ecuador quienes remiten las referencias sobre por quién votar.

Ha existido un aumento de ecuatorianos y ecuatorianas empadronados en el registro electoral desde los comicios de 2006, en los que se registró un número de 140.000 personas. Para los últimos comicios electorales realizados el 26 de abril de 2009 se encuentran empadronados un total de 181.651 ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior según cifras del Consejo Nacional Electoral.

Como se ha señalado la nueva Constitución ha ampliado el catálogo de derechos políticos y de participación y ha previsto la posibilidad de que los ecuatorianos y ecuatorianas que se encuentren en el exterior puedan ejercerlos y por ende ser parte de la vida política del país. Esto significa un reto para el Estado ecuatoriano pues debe definir y reglamentar a través de procedimientos claros las formas de ejercer estos derechos. Lamentablemente en la Ley Electoral promulgada el 12 de febrero de 2009, solamente se prevé la institucionalidad requerida para el ejercicio del voto de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior pero no se hace referencia a los demás derechos de participación reconocidos.

Recomendaciones

- Incluir en la legislación correspondiente las regulaciones que viabilicen el ejercicio de los derechos de participación de las personas emigrantes, tomando en cuenta que la Constitución vigente establece que los derechos de participación no se reducen al sufragio.
- Dotar de los recursos necesarios a los consulados y embajadas en el exterior para lograr procesos de participación con mayor difusión y participación.

¹⁰⁹ Entrevista realizada a Almudena Cortés Maisonave, Investigadora Doctoral del Departamento de Antropología Social y Pensamiento Filosófico Español de la Universidad Autónoma de Madrid.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



4. TRATA DE PERSONAS

La Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios contiene normas específicas relacionadas con el trabajo, así el Art. 11 determina que ningún trabajador migratorio ni sus familiares serán sometidos a esclavitud o servidumbre u obligados a realizar trabajos forzosos u obligatorios.

Esta disposición tiene una relación muy directa con la trata de personas, pues entre sus fines aparecen la explotación laboral, explotación sexual o la mendicidad.

Cabe informar que el Ecuador es signatario, aparte de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de los siguientes instrumentos internacionales relacionados con la trata de personas:

1. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños; suscrita el 12 de diciembre de 2000, ratificada por el Ecuador el 17 de septiembre de 2002. Este protocolo complementa a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
2. Convenio para la represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, que entró en vigor el 25 de julio de 1951, ratificada por el Ecuador el 3 de abril de 1979.
3. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, entró en vigor el 18 de enero de 2002, ratificada por el Ecuador el 30 de enero de 2004.
4. Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, entró en vigor el 15 de agosto de 1997, ratificada por Ecuador el 20 de mayo de 2002.
5. Convenio No. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, de la Organización Internacional del Trabajo, que entró en vigor el 19 de noviembre de 2000.
6. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981 y fue ratificada en Ecuador el 9 del mismo año.
7. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer, que entró en vigor el 3 de mayo de 1995, y fue ratificada por el Ecuador el 30 de junio del mismo año.

Resulta por tanto evidente que el análisis de la situación de las personas víctimas de trata, su protección, la prevención, la investigación y sanción de los responsables en el Ecuador no sólo está relacionado con lo dispuesto por la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en el Ecuador, sino también por aquellos tratados

Coalición por las Migraciones y el Refugio



que conforman el núcleo duro de protección y garantía de derechos humanos de todas las personas, tanto universales como regionales.

En efecto la Constitución¹¹⁰ que rige en el Ecuador a partir de 2008, establece que los tratados internacionales son parte integrante del ordenamiento jurídico ecuatoriano, son jerárquicamente superiores a las leyes orgánicas y ordinarias, adicionalmente todas las autoridades, judiciales y administrativas tienen la obligación de respetarlos y hacerlos cumplir en el ejercicio de sus atribuciones y facultades y en función de los principios de aplicación de los derechos que entre otros incluyen los principios de no discriminación por condición migratoria, igualdad, pro homine, progresividad, cláusula abierta, entre otros.

Desde el año 2006 el estado ecuatoriano viene ejecutando el “Plan Nacional para combatir la Trata de Personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores.” En la actualidad y según el portal web¹¹¹ oficial del plan las siguientes instituciones lo integran:

4. Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos
5. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración
6. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
7. Ministerio de Educación
8. Ministerio de Inclusión Económica y Social
9. Ministerio de Turismo
10. Ministerio de Salud Pública
11. Ministerio de Trabajo y Empleo
12. Fiscalía General del Estado
13. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
14. Secretaría Nacional del Migrante
15. Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
16. Consejo Nacional de Mujeres
17. Defensoría del Pueblo

En dicha página web se hace constar la conformación de 3 subcomisiones de acuerdo a los ejes del plan (Prevención, Investigación y Sanción, y Protección y Restitución de Derechos), sin embargo tanto el Comisionado de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo como la Directora de Derechos Humanos del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos han informado que el Decreto en que se conforman estas subcomisiones aún no ha sido expedido. Este nuevo decreto pretendería institucionalizar la participación de cada una de las instituciones que lo conforman, delegaría al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la Secretaría Técnica (actualmente está en un período de transición entre Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos y dicho Ministerio) y dispondría la elaboración de un reglamento interno de funcionamiento.

La conformación de las comisiones sería la siguiente:

Prevención

¹¹⁰ Artículos. 84, 417, 424 y 425 de la Constitución del Ecuador

¹¹¹ <http://www.plantrata.gov.ec/> Último ingreso: 11 de junio de 2009

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Ministerio de Educación, presidiría la Subcomisión
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración
Ministerio de Inclusión Económica y Social
Ministerio de Turismo
Secretaría Nacional del Migrante
Consejo Nacional de las Mujeres
Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia

Investigación y Sanción

Ministerio de Gobierno y Policía, quien presidiría la Subcomisión
Fiscalía General del Estado
Defensoría del Pueblo
Secretaría Nacional del Migrante
Ministerio de Trabajo y Empleo

Protección y Restitución de Derechos con las Víctimas

Ministerio de Inclusión Económica y Social, presidiría la Subcomisión
Secretaría Nacional del Migrante
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración
Ministerio de Salud Pública

Antes de hacer un análisis en función de cada uno de los ejes del Plan, es importante manifestar que tanto Organizaciones de Sociedad Civil como organismos internacionales coinciden en que el plan debería abordar exclusivamente la trata de personas. En efecto las acciones que el Estado ha ejecutado enmarcadas en este plan principalmente están referidas a la prevención, investigación, sanción y reparación relativas este delito.¹¹²

A continuación se hace un breve análisis de su implementación dividido precisamente en virtud de los ejes que prevé el plan:

Prevención

La Directriz 1 del documento de Principios y Directrices recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas por el Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas al Consejo Económico y Social¹¹³ establece que "las infracciones de los derechos humanos son a la vez causa y consecuencia de la trata de personas. Por lo tanto, es indispensable que la protección de todos los derechos humanos ocupe un lugar central en las medidas que se adopten para prevenir esa trata y ponerle término. Las medidas para combatir la trata de personas no deben redundar en desmedro de sus derechos humanos y su dignidad y, en particular, de los derechos de quienes han sido víctimas de ella, los

¹¹² Tomado de las entrevistas realizadas en el marco del proceso de construcción de la Ley Integral de Movilidad Humana, en el diagnóstico sobre la trata de personas. Entrevistas: Organización Internacional de las Migraciones OIM, Centro de Estudios y Planificación Social CEPLAES, Fundación Nuestros Jóvenes, Fundación Esperanza. Abril de 2009.

¹¹³ Contenido en el Informe elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4045.pdf> Último ingreso: 21 de junio de 2009.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



migrantes, las personas desplazadas internamente, los refugiados y quienes soliciten asilo.”

Bajo el entendido de que existen situaciones estructurales que afectan a determinados grupos de la población, que se traducen en violaciones a derechos económicos sociales y culturales, el Estado ecuatoriano debe asumir que la implementación de políticas públicas que garanticen estos derechos (DESC) incorporen un eje transversal en que la prevención de la trata también sea uno de los fines que persiguen.

El Ecuador todavía mantiene políticas públicas de asistencialismo, regulación y control y no ha podido consolidar que todas las Instituciones del Estado trabajen desde el enfoque de derechos humanos, es decir asumir a las personas como sujetos de derechos humanos y no como objetos de atención en la implementación de esas políticas.¹¹⁴

Es importante establecer que las campañas de difusión sobre el delito sus consecuencias y efectos en la población son sólo una parte de la prevención. Su mayor componente debe necesariamente estar reflejado en la implementación de políticas públicas que mejoren las condiciones de vulnerabilidad de muchos grupos que pueden ser víctimas de este delito.

Investigación y Sanción

En primer lugar cabe precisar que en la política pública relacionada con la trata de personas, el enfoque que prima es el de persecución, fundamentado principalmente en el apoyo de la embajada de EEUU, lo cual no quiere decir que el sistema de investigación y sanción sea el adecuado. Por otro lado también quiere decir que es necesario impulsar la introducción de enfoques mucho más integrales y en los que sobre todo se impulse la protección a las víctimas de este delito.

Investigación

Este eje abarca el ámbito penal del combate a la trata de personas. En el Ecuador desde el año 2002 rige el sistema acusatorio oral penal, en el que la Fiscalía General del Estado cumple el rol de investigación y acusación dentro de los procesos que por delitos de trata se inician.

Sin embargo, no existen agentes fiscales especializados a nivel nacional para este delito. En efecto, en ciertas provincias del Ecuador los pocos agentes fiscales que existen están a cargo de las investigaciones de todo tipo de delito. Sólo en ciudades grandes, como Quito, Guayaquil y Cuenca, existen unidades especializadas por tipos de delitos, pero en estos casos las investigaciones de delitos de trata de personas son asignadas a las unidades de delitos sexuales, pese a que la explotación sexual es sólo uno de los fines de la trata.

La Policía Nacional, a su vez, apoya dentro del proceso penal al fiscal para

¹¹⁴ Cfr. Gina Benavides Llerena, Políticas Migratorias: De la gestión instrumental/asistencial al reconocimiento de las personas y la garantía de sus derechos, Diálogos Migrantes, Revista del Observatorio Colombo-Ecuatoriano de Migración OCEMI, Número 1, 2008. P. 31.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



realizar las pesquisas que se requiera dentro de la investigación en cada delito. Actualmente cuentan con una Unidad Anti-trata, adscrita a la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes DINAPEN, cuyo personal no tiene capacidad operativa para cubrir todos los casos que se presentan a nivel nacional.

Tanto Tania Moreno¹¹⁵, Agente Fiscal de la Unidad de Delitos Sexuales de Pichincha, como el Capitán Edwin Tufiño¹¹⁶, a cargo de la Unidad Anti-trata, refieren que el presupuesto y recursos logísticos destinados son insuficientes para investigar cada caso, en especial para garantizar la protección de las víctimas y poder realizar acciones que no dependan exclusivamente de las versiones de éstas, sino de procesos de inteligencia y de operativos efectivos que conduzcan a emitir dictámenes acusatorios en contra de los responsables.

En tanto que en el Informe de Actividades 2008 – 2009 de la Comisión Nacional de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo, se reporta el siguiente caso asistido por esta institución y que da cuenta del desconocimiento del tema por parte de la Policía de Migración:

El 23 de junio de 2009, la Embajada del Estado Plurinacional de Bolivia en Ecuador, notifico a la Comisión Nacional de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo, que la ciudadana Juana Días¹¹⁷ y su hija menor fueron víctimas de trata de personas, el tratante ocultó sus documentos de identificación personal, razón por la cual, en contra de su voluntad se quedaron en el Ecuador por más tiempo del establecido por las normas migratorias ecuatorianas. Por tal situación, la Policía de Migración dispuso el cobro de 200 dólares como multa por su estadía irregular en el país, antes de que se proceda a autorizar su salida del Ecuador.

La Defensoría del Pueblo notificó a la Policía de Migración sobre su proceder inconstitucional, amparada en el artículo 66 numeral 29 de la Constitución de la República que establece que “El estado adoptará medidas de prevención y erradicación de la trata de personas y de protección y de reinserción social de las víctimas”, en consecuencia corresponde brindar protección a las víctimas de trata y no establecer sanciones judiciales o administrativas por su condición.

Por otra parte, los principios y recomendaciones, elaborados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social en el periodo sustantivo de sesiones llevado a cabo en Nueva York del 1 al 26 de julio de 2002, determinan que: 7. Las víctimas de la trata de personas, no serán detenidas, acusadas ni procesadas por haber entrado o residir ilegalmente en los países de tránsito y destino, ni por haber participado en actividades ilícitas en la medida en que esa

¹¹⁵ Entrevista efectuada dentro del proceso de construcción de la Ley Integral de Movilidad Humana, como parte del diagnóstico sobre la trata de personas. 8 de abril de 2009

¹¹⁶ Entrevista efectuada dentro del proceso de construcción de la Ley Integral de Movilidad Humana, como parte del diagnóstico sobre la trata de personas. 7 de abril de 2009

¹¹⁷ Por motivos de seguridad los nombres han sido cambiados.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



participación sea consecuencia directa de su situación de tales”, por otra parte establece que: “9. Los Estados darán protección y concederán permisos de residencia temporal a las víctimas y los testigos mientras duren los procedimientos judiciales”.

Sanción

Llama la atención que en el plan no hay un representante de la función judicial. El Comisionado Nacional de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo, Patricio Benalcázar, refirió que en los casos en que se ha sentenciado a responsables del delito de trata de personas se han impuesto penas muy bajas, y que en general el nivel de impunidad es muy alto.

DELITO RELATIVO A LA TRATA DE PERSONAS 2005, 2006 Y 2007											
	Denuncias	Indagación Previa	Desestimación	Instrucción Fiscal	Dictamen		Audiencia Preliminar		Audiencia Tribunal		
					Abs	Acu	Llam. Juicio	Sobreseimiento	ABS.	ACUS.	
COSTA*	63	46	5	17	2	7	2	0	0	2	
SIERRA	83	78	2	12	1	11	6	5	0	3	
ORIENTE	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	
TOTAL	146	124	7	31	3	19	8	5	0	5	
Porcentaje	100.0%	84.9%	4.8%	21.2%	2.1%	13.0%	5.5%	3.4%	0.0%	3.4%	

*Incluye Galápagos

Fuente: Fiscalía General del Estado. Estadísticas 2005-2007
Elaborado por: Coalición para las Migraciones y el Refugio, Francisco Hurtado, 2009

De las estadísticas referidas podemos apreciar que del 100% de denuncias por delitos de trata presentadas en Fiscalía a nivel nacional en los años 2005, 2006 y 2007 sólo el 5,5% (8 de 146) de los casos llegaron a audiencia de juzgamiento ante el tribunal penal y sólo el 3,4% (5 casos) terminaron en sentencia condenatoria para los responsables.

También se evidencia que en la región oriental (Provincias de Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe) no se ha denunciado ningún caso, se han iniciado 2 instrucciones fiscales de oficio y sólo en una de ellas existió dictamen acusatorio por parte de la Fiscalía General del Estado, aún sabiendo que la incidencia de este delito en Sucumbíos y Orellana es bastante alto.

Cabe precisar que la información estadística de la Fiscalía General del Estado refiere también sobre el delito de explotación sexual el cual si bien es un delito independiente, es sancionado con una pena menor. Esto podría evidenciar que en ocasiones se invisibiliza la trata de personas, investigando y sancionando exclusivamente la explotación sexual.

Tania Moreno, Agente Fiscal de la Unidad de Delitos Sexuales mencionó¹¹⁸ que los jueces y juezas penales y los miembros de los tribunales penales no están especializados en el delito relativo a la trata de personas. En algunos casos, asegura la Fiscal, se cree que el único fin de la trata es la explotación sexual y que las víctimas son exclusivamente mujeres menores de 18 años.

¹¹⁸ Entrevista de 8 de abril de 2009.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Al respecto Verónica Supliguicha de Fundación Nuestros Jóvenes informó que en ocasiones los abogados de los acusados buscan que los casos se investiguen y sancionen como delito de explotación sexual y no el de trata de personas.¹¹⁹

De hecho, en enero de 2010 se registró un caso de sobreseimiento a 3 implicados en trata de niños/as y adolescentes con fines de explotación sexual, por parte de la Corte Nacional de Justicia, modificando las sentencias condenatorias previas.

Esto está provocando que se invisibilicen casos de trata de personas cuyas víctimas son personas adultas, o en los que la trata tiene otros fines (explotación de la mendicidad, explotación laboral, robo, venta de estupefacientes, recolección de dinero para supuestas fundaciones, venta de artesanías, tráfico de órganos, explotación del trabajo infantil, entre otros.)

Protección y Restitución de Derechos

Sistema de protección de víctimas y testigos

Sobre el sistema de protección de víctimas y testigos que ofrece la Fiscalía General del Estado, Esperanza Joves¹²⁰, Directora del Servicio Colombo-Ecuatoriano de Migraciones de la Fundación Esperanza, confirmó que es muy poca la asistencia que presta a víctimas de trata de personas.

Adicionalmente este sistema protege exclusivamente a víctimas y testigos que participan del proceso penal, por lo que no cubre con toda la protección que requieren las víctimas, en especial aquellas que por diferentes motivos no rinden versiones dentro de los procesos penales que se instauran, o que dejan de prestar colaboración en el mismo.

Protección integral de víctimas

El Estado ecuatoriano ha manifestado su voluntad de asumir la protección integral de las víctimas de trata de personas a través del Ministerio de Inclusión Económica y Social, institución que forma parte del plan. Paola Onofa, funcionaria de OIM¹²¹ refirió que en la actualidad es el Estado ecuatoriano quien está asumiendo la financiación de proyectos de casas de acogida y atención integral a víctimas de trata de personas, los cuales hasta este año estaban financiados por el mencionado organismo internacional.

Tanto la Fundación Quimera como Fundación Nuestros Jóvenes, organizaciones de sociedad civil, son financiadas por el Estado ecuatoriano y prestan servicios de acogida y protección a víctimas de trata de personas con personal especializado y capacitado en el tema en las ciudades de

¹¹⁹ Entrevista efectuada dentro del proceso de construcción de la Ley Integral de Movilidad Humana, como parte del diagnóstico sobre la trata de personas. 14 de abril de 2009.

¹²⁰ Entrevista efectuada dentro del proceso de construcción de la Ley Integral de Movilidad Humana, como parte del diagnóstico sobre la trata de personas. 15 de abril de 2009.

¹²¹ Entrevista efectuada dentro del proceso de construcción de la Ley Integral de Movilidad Humana, como parte del diagnóstico sobre la trata de personas. 6 de abril de 2009.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Machala y Quito, pero éstas evidentemente no tienen capacidad instalada para atender a todos los casos a nivel nacional.

El resto de albergues y casas de acogida que el Ministerio de Inclusión Económica y Social administra directamente no cuentan con las condiciones mínimas para brindar una protección integral a víctimas de trata de personas. Es evidente que se requiere que los albergues o casas de acogida cuenten no sólo con las condiciones de habitabilidad necesarias, sino también con el equipo de trabajo integral y multidisciplinario que pueda atender a las distintas necesidades que las víctimas de trata puedan presentar, según sean hombres, mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas extranjeras o nacionales, afrodescendientes, indígenas, personas adultas mayores o con capacidad diversa, entre otros; y según los fines de explotación de los que fueron objeto; hecho que no ocurre y por tanto genera una omisión del estado al no poder cumplir con la protección a la que se ha comprometido en distintos convenios internacionales.

El caso de personas inmigrantes víctimas de trata presentan vulnerabilidades adicionales. La Defensoría del Pueblo ha manifestado que conocen casos en que personas en situación irregular víctimas de trata de personas han sido detenidas y procesadas en las Intendencias Generales de Policía y consecuentemente deportadas a su país de origen. En estos casos la decisión estatal de deportación provoca mayor vulnerabilidad para las personas pues quedan expuestas a ser nuevamente víctimas de redes de trata de personas e ingresen al Ecuador para ser explotadas.

Por otra parte, se presentan también algunas dificultades una vez que el Estado ha brindado protección para personas extranjeras víctimas de trata en el Ecuador. No existen protocolos o procesos institucionalizados para el retorno de aquellas víctimas a sus países de origen, y cabe tomar en cuenta que para estos casos el Estado debe determinar si el retorno es seguro y en condiciones de dignidad, pues éste no tendría sentido si al regresar genera nuevamente vulnerabilidad para la víctima y su familia y consecuentemente riesgo de ser nuevamente tratada.

Desde enero de 2009 hasta la presente fecha, la Pastoral de Movilidad Humana de Quito ha iniciado un trabajo coordinado con la Red Anti Trata que opera en la ciudad de Quito. Se ha trabajado cuatro casos relacionados a la trata de personas y tráfico ilícito (Caso Triángulo, caso niñas chinas, caso de las niñas ecuatorianas, caso de la adolescente colombiana). A pesar de tener elementos que hacen presumir la vulnerabilidad de las personas atendidas, se carecen de resultados oficiales de la investigación.

En el caso de las ciudadanas chinas, ante la falta de una casa de acogida estatal, el Juzgado Segundo de la Niñez de Manta recurrió a organizaciones de la sociedad civil (Pastoral de Movilidad Humana y Fundación Nuestro Jóvenes) para albergar a las adolescentes mientras termina el proceso de investigación. No se han dictado medidas de seguridad para el retorno, tampoco medidas de protección.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



En todos los casos atendidos se evidencia principalmente desde el Plan una preocupación por la investigación de los casos y no por la protección de las víctimas rescatadas. En el caso de las adolescentes chinas, se evidencia que no es una preocupación del Ministerio de Justicia la estadía de las adolescentes en el Hogar en el que se encuentran.¹²²

Por otra parte, cabe señalar en base a algunos casos revisados que las personas que brindan atención a las víctimas de trata, incluidos servidores públicos, han sido objeto de agresiones, amenazas e intimidación, y no han recibido protección adecuada del Estado frente a estos hechos.¹²³

RECOMENDACIONES

- La administración de justicia debe ser mucho más eficaz en torno a la justiciabilidad de los casos de trata, tomando en cuenta la sanción de quienes delinquen como la atención y reparación a las víctimas
- La Secretaría Técnica del Plan debería diseñar módulos de capacitación permanentes para funcionarios y funcionarias públicas, en especial para la Policía Nacional, Jueces y Tribunales Penales, Agentes Fiscales, Inspectores/as del Trabajo, profesoras/es, profesionales de la salud a nivel nacional y representantes y funcionarios de embajadas y consulados ecuatorianos.
- La Secretaría Técnica del Plan debería implementar un sistema integral de protección a las víctimas de trata de personas, independientemente de que éstas voluntariamente participen en el proceso penal, con cobertura a nivel nacional que incluya: casas de acogida especializadas, personal interdisciplinario para asistencia mediata e inmediata, defensoría pública, cobertura en asistencia médica de emergencia, seguridad y protección de su intimidad, principalmente.
- La Secretaría Técnica del Plan debería efectuar investigaciones que determinen las causas estructurales que provocan vulnerabilidad en ciertos grupos poblacionales y por tanto están expuestas a ser víctimas de redes de trata de personas; con la finalidad de implementar programas de prevención oportunos, adecuados y de impacto positivo en la comunidad.
- El Estado Ecuatoriano debe asignar un presupuesto anual suficiente para la implementación de las acciones del Plan, en los 3 ejes previstos.
- Por las implicaciones sociales de este delito, la Fiscalía General del Estado debería crear, a nivel nacional, Unidades Especializadas para el delito de trata de personas, tomando en cuenta que si bien la

¹²² Tomado del cuestionario para recopilación de información enviado por la Pastoral de Movilidad Humana de Quito. 13 de julio de 2009.

¹²³ Referencia de Red Antitrata: Caso La Luna, sobreseimiento a implicados y amenaza de muerte a 3 integrantes de la Red Antitrata en enero 2010.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



explotación sexual como uno de sus fines tiene alta incidencia, existen otros fines que se estarían invisibilizando.

- La Policía Nacional debería crear una Dirección especializada de investigaciones contra la trata de personas, pues sus víctimas no son exclusivamente niños, niñas y adolescentes. Además deberá contar con el personal capacitado, recursos adecuados y con tecnología de punta que permita apoyar tanto las tareas de investigación como la persecución de los responsables de este delito, a nivel nacional e internacional con apoyo de INTERPOL y las oficinas de enlace policial de otros países.
- La Función Judicial debería integrar el Plan Nacional para combatir la trata de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores. Además deberían iniciar un proceso de capacitación permanente para jueces penales y miembros de los tribunales penales.
- Tomar en cuenta los pronunciamientos realizados por la Comisión Nacional de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo en torno a los procedimientos aplicados en casos de trata de personas con la finalidad de evitar vulneración de derechos de las víctimas por parte de las instituciones estatales.
- El Estado a través de los ministerios correspondientes debería generar una estrategia para la restitución de los derechos de las víctimas y generación de nuevos proyectos de vida teniendo en cuenta las consecuencias físicas, psicológicas y sociales que sufren las víctimas de trata
- El Ministerio de Educación debe hacer seguimiento a la implementación del acuerdo 482 y capacitar a sus funcionarios para responder a este compromiso.
- Desde las organizaciones del Plan se deben generar protocolos claros para el proceso de atención de las víctimas, teniendo en cuenta especificidades como edad, género, lugar de origen y fin de explotación al que fueron sometidas.
- Se requiere que los albergues o casas de acogida cuenten no sólo con las condiciones de habitabilidad necesarias, sino también con recursos oportunos, suficientes, con el equipo de trabajo integral y multidisciplinario que pueda atender a las distintas necesidades que las víctimas de trata puedan presentar, según sean hombres, mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas extranjeras o nacionales, afrodescendientes, indígenas, personas adultas mayores o con capacidad diversa, entre otros, y según los fines de explotación de los que fueron objeto; hecho que no ocurre y por tanto genera una omisión del estado al no poder cumplir con la protección a la que se ha comprometido en distintos convenios internacionales.

Coalición por las Migraciones y el Refugio





5. TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES

Como se analizará más adelante desde el año 2006 el estado ecuatoriano viene ejecutando el “Plan Nacional para combatir la Trata de Personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores.” Se aclara que este plan no ha ejecutado acciones específicas, o de existir no se ha referido información alguna sobre la prevención, investigación y sanción del tráfico ilícito de personas.

Si es posible, sería oportuno mencionar entonces de qué manera opera esta instancia, si solamente mantienen reuniones, por ejemplo. Además nombrar a las instituciones que hacen parte del plan de trata.

Tampoco, ninguna instancia del Estado lleva oficialmente un registro del número de personas interceptadas o rescatadas del tráfico ilegal de migrantes, tales como hundimiento de barcos y otras. La Dirección Nacional de Migración sostiene que éste es un registro que no les corresponde. De hecho, sólo se puede acceder a esta información a través de notas de prensa.

Por otra parte también cabe manifestar que la incidencia que tiene este delito en el país evidentemente está fomentada por la implementación de políticas restrictivas en países de destino, que provocan que una parte importante de la población decida emigrar por vías irregulares.

5.1 Ingreso de personas extranjeras al Ecuador

Como se ha señalado, no es posible contar con sistemas de información que permitan determinar cuántas personas extranjeras ingresan al Ecuador por vía irregular, lo cual torna aún más complicado identificar casos de víctimas de redes de tráfico ilícito de personas.

5.2 Salida de personas ecuatorianas y extranjeras del Ecuador

Del mismo modo tampoco se ha podido determinar la salida de personas, ni ecuatorianas ni extranjeras por vías irregulares, pese a que muchas personas buscan contactar con las redes de tráfico ilícito, principalmente para poder emigrar a Estados Unidos, España o Italia, principales países de destino de la población emigrante ecuatoriana.

Se ha observado que personas de nacionalidad china estarían ingresando al Ecuador con la finalidad de viajar a Estados Unidos, sin embargo no hay cifras ni datos oficiales que determinen esta tendencia, salvo el aumento significativo del saldo migratorio de personas de nacionalidad china en 2008, analizado anteriormente.

La migración cubana también está ganando cierta visibilidad, incluso en los medios y en manifestaciones de xenofobia. ¿Se puede disponer de datos al respecto?

El Plan Nacional para combatir la Trata de Personas, tráfico ilegal de

Coalición por las Migraciones y el Refugio



migrantes, explotación sexual laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores, ha determinado 3 ejes para el combate al tráfico ilícito de personas: prevención, investigación y sanción y protección de derechos. Cabe detenerse en las acciones que el Estado ecuatoriano ha realizado bajo estos tres ejes, independientemente de que éstas no hayan sido coordinadas dentro de la implementación del Plan.

5.3 Prevención

La política exterior en el Ecuador debe determinar como principio fundamental de incidencia el exigir a los países de tránsito y de destino la protección de los derechos de las personas ecuatorianas. Si actualmente la política migratoria tanto en Europa como en Estados Unidos es gradualmente restrictiva, entonces la población cuyo proyecto de vida es emigrar se ve en la necesidad de recurrir a vías irregulares de emigración, puesto que las regulares no son accesibles para gran parte de esa población en movimiento.

En esta lógica podemos determinar que el Ecuador no ha realizado acciones efectivas que permitan promover la emigración regular en base a las condiciones y circunstancias de la población ecuatoriana, y por otra parte, no se ha avanzado significativamente en el objetivo de que los países de destino replanteen sus políticas de cierre de fronteras. Por lo demás, la política exterior tampoco evidencia acciones concretas encaminadas a combatir y a frenar las violaciones de los derechos humanos de las personas extranjeras.

5.4 Investigación y Sanción

Si bien el Ecuador cuenta con un marco jurídico que permite la investigación y sanción de los responsables del delito de tráfico ilícito de personas, este tema trasciende a un nivel social, escapando de lo que en términos jurídicos se puede establecer.

Fundamentados en que la demanda de los servicios que presentan coyoteros y chulqueros existirá mientras las políticas migratorias sean restrictivas en los países de tránsito y de destino, también podemos afirmar que el nivel de denuncia de los coyoteros es muy bajo.

SEGUIMIENTO A DELITOS VINCULADOS A LA MOVILIDAD DE PERSONAS PICHICHA ENERO 2007 A JULIO DEL 2008

Tipo de delito	Número de Expedientes	Nacionalidad	Estado procesal
Tráfico ilegal de migrantes	15	14 Ecuatoriana 1 Española	4 Sentencia condenatoria 3 Sobreseimiento 5 Llamamiento a juicio 1 Suspendida (prófugo) 1 Apremio (encubridora) 1 sin información
Estafa migratoria	14	14 Ecuatoriana	2 Sentencias condenatorias 2 Sentencias absolutorias 5 Declaración de nulidad

Coalición por las Migraciones y el Refugio



			1 Llamamiento a juicio 3 Suspendida (prófugo) 1 Recurso de apelación
--	--	--	--

Fuente: Ministerio Fiscal Distrital de Pichincha, Sep. 2008

Elaborado por: Observatorio de la Movilidad Humana DMQ – MDMQ/Fundación Esperanza

En la práctica, no interesa que el coyotero esté detenido si, finalmente, su rol guarda legitimidad social cuando éste representala única forma en que se puede concretar el proyecto migratorio de una persona. Por otra parte, las redes de tráfico ilícito ejercen presión en la sociedad porque cuentan con recursos suficientes para amenazar y amedrentar, no sólo a la población beneficiaria de sus servicios, sino incluso a la autoridad pública que investiga o intenta investigar este tipo de casos.

Esto explicaría fácilmente que en un período de 18 meses sólo se han iniciado 29 juicios, 15 específicamente sobre el tráfico ilícito y otros 14 sobre estafas migratorias. De esos sólo en 5 y 1 casos respectivamente se dictaron autos de llamamiento a juicio en ese mismo período, y se dieron 6 sentencias condenatorias.

Patricio Benalcázar, Comisionado de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo informó que el Comisionado Provincial de Cañar cuenta con protección policial para garantizar su vida e integridad por posibles amenazas de coyoteros en casos en que esta institución desde sus competencias ha decidido intervenir.

Por otra parte, tampoco se ha mirado formas de resarcimiento a los familiares víctimas de este delito que vayan más allá de lo económico. La "Asociación 15 de Agosto"¹²⁴ conformada por familiares de las víctimas del hundimiento de un barco ocurrido en el año 2005, comenta que si bien gracias a la intervención del abogado de la Pastoral de Movilidad Humana de Cuenca se logró una sentencia de 12 años para los traficantes, hasta la fecha no se ha podido reclamar una indemnización que signifique la recuperación de la inversión que sus familiares fallecidos hicieron en el viaje.

La mencionada asociación señala que la SENAMI ha ofrecido un proyecto productivo desde hace dos años que hasta el momento no se concreta. Rescatan que esta institución del Estado brindará apoyo para la realización del acto de conmemoración del hundimiento del 15 de agosto en la ciudad de Manta. Esto permite observar que aún no se han establecido mecanismos y definiciones claras sobre lo que implica el "acompañamiento" de la institucionalidad del Estado hacia las víctimas y sus familiares, el mismo que constituye uno de los principios de acción de la SENAMI.

El delito de tráfico , que como sabemos, muy fácilmente puede estar relacionado también al de trata de personas, y por lo tanto la Policía Nacional, Fiscalía General del Estado y Función Judicial necesitan implementar y contar con los recursos suficientes y la capacitación profesional para poder sancionar casos efectivamente y desarticular redes delictivas que ponen en riesgo a la población.

¹²⁴ Entrevista vía telefónica con la Asociación 15 de Agosto (Cuenca)



5.5 Protección de derechos

En este aspecto queda mucho por capacitar principalmente a la Policía de Migración en su capacidad de poder identificar a las víctimas del delito de tráfico ilícito de personas y perseguir a los responsables. Por otro lado, aparte del sistema de protección a víctimas y testigos, no existe un sistema de protección integral a las víctimas de tráfico ilícito de personas, sobre todo cuando por diferentes razones no desean participar o apoyar en el proceso penal en contra de los responsables.

RECOMENDACIONES

- El Estado debe implementar una política para combatir el tráfico ilícito de personas que incluya un presupuesto anual suficiente, coordinación interestatal según sus competencias y un sistema integral de protección a víctimas.
- Debe implementar en la política exterior las medidas que se requieran para flexibilizar la política migratoria de los países de tránsito y destino, así como garantizar una efectiva presencia a través de la representación consular en estos países, como un eje fundamental de la protección de este delito.
- Tanto la Policía Nacional como la Fiscalía General del Estado y la Función Judicial deberían implementar procesos permanentes de capacitación sobre este delito, fundamentalmente basados en la distinción entre víctimas y responsables del delito, y los derechos que les asisten.
- Por la incidencia de este delito y el riesgo que corren las personas para realizar el viaje, es importante que la Fiscalía y Policía Nacional cuenten con recursos adecuados, implementos y tecnología de punta para poder realizar investigaciones más efectivas que permitan desarticular redes de tráfico y no depender exclusivamente de las versiones de las víctimas cuando éstas desean colaborar con los procesos penales.
- El Estado, junto con las investigaciones de índole penal y de sanción, debe sobre todo fortalecer las acciones de prevención y de protección de las víctimas.
- El Estado debe tomar en consideración que este delito se aprovecha de las condiciones socio-culturales de la población, está articulada también con el funcionamiento de redes ¿migratorias? (no sé si a eso se refieren, pero creo que es necesario aclarar), e incluso se basa en relaciones familiares y amistades. Por tanto, es un fenómeno complejo que no se soluciona sólo con la persecución penal.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



- El Estado debe incorporar en las acciones emprendidas en este ámbito complejo los enfoques de derechos humanos, género y diversidades.

Coalición por las Migraciones y el Refugio



6. MATRIZ DE ANÁLISIS DE CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES EMITIDAS POR EL COMITÉ TMF EN 2007

La siguiente matriz contiene una revisión de las recomendaciones realizadas en diciembre de 2007 por el Comité de Naciones Unidas para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. Esta revisión se ha elaborado fundamentada en la información recopilada para la elaboración del informe alternativo y pretende visibilizar el nivel de implementación de las recomendaciones por parte del Estado ecuatoriano.

Se debe considerar que la mayoría de recomendaciones que realizó el Comité son en torno al tema inmigratorio, por lo que se debe considerar los otros ámbitos de movilidad humana, sobre todo lo que respecta a emigración, trata de personas y tráfico de personas.

Recomendación	Nivel de Implementación
<p>Armonización de legislación y sensibilización de autoridades</p> <p>9. El Comité recomienda al Estado Parte que armonice en todas sus partes su legislación con la Convención para que se apliquen sus disposiciones como es debido. El Comité alienta asimismo al Estado Parte a que establezca programas de sensibilización para los funcionarios judiciales acerca de la importancia de conocer y utilizar los tratados de derechos humanos, incluida la presente Convención.</p>	<p>La principal reforma es a nivel constitucional en la cual existen avances importantes en materia de protección de derechos de personas en movilidad.</p> <p>Lastimosamente se mantiene la legislación secundaria con una visión restrictiva de derechos, la que sigue siendo aplicada por funcionarios, policías y operadores de justicia. Hay resistencia en la aplicación directa de los principios incorporados en la nueva constitución.</p> <p>Existen normas a nivel inferior como el Acuerdo 337 en materia de educación y las ordenanzas municipales de Quito y Cuenca sobre movilidad humana.</p> <p>En cuanto sensibilización se conoce que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha realizado capacitaciones a la Policía Nacional en diversos temas, el Ministerio de Gobierno ha realizado una capacitación a intendentes de policía y la Defensoría del Pueblo ha realizado capacitaciones a sus funcionarios en las diferentes</p>

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Fundación
ESPERANZA



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
ECUADOR



HERMANAS MISIONERAS DE
SAN CARLO BORROMEO
CALABRINIANAS

	<p>provincias.</p> <p>Se debe evaluar los resultados de estas capacitaciones.</p>
<p>Adhesión a convenio 143 de la OIT</p> <p>13. El Comité invita al Estado Parte a que estudie la posibilidad de adherirse cuanto antes al Convenio N° 143 de la OIT.</p>	<p>El Ecuador aun no ha ratificado el Convenio 143 de la OIT.</p>
<p>Generación de bases de datos e información sobre migraciones.</p> <p>15. El Comité alienta al Estado Parte a que prosiga sus esfuerzos por crear una buena base de datos que tenga en cuenta todos los aspectos de la Convención, incluso datos sistemáticos lo más desglosados que sea posible, en relación con los trabajadores migratorios en tránsito o en el Ecuador. Cuando no sea posible obtener información precisa, por ejemplo en relación con los trabajadores migratorios en situación irregular, el Comité agradecería recibir datos basados en estudios o en cálculos aproximados.</p>	<p>Hasta el momento no existe una base de datos confiable y que se ajuste a la realidad del hecho migratorio en el Ecuador. Todavía los datos que existen se basan en los registros en puntos fronterizos que realiza la Policía de Migración.</p> <p>Esto vuelve compleja la recolección de datos para investigaciones o formulación de política pública.</p>
<p>Capacitación a oficiales que trabajen con personas migrantes.</p> <p>17. El Comité recomienda que el Estado Parte siga impartiendo y ampliando la educación y la capacitación sistemática de todos los oficiales que trabajen en la esfera de las migraciones o en contactos con trabajadores migratorios y miembros de sus familias, incluso a nivel local.</p>	<p>Además de las mencionadas capacitaciones no se conoce que otros funcionarios relacionados con el tema de movilidad humana hayan mantenido capacitación en estos temas.</p>
<p>Difusión de la Convención y derechos de trabajadores migratorios.</p> <p>18. El Comité recomienda asimismo que el Estado Parte divulgue ampliamente las disposiciones de la Convención tanto a los trabajadores migratorios ecuatorianos en el extranjero como a los trabajadores migratorios extranjeros que residan o estén en tránsito en el Ecuador, así como a las comunidades en su conjunto mediante, entre otras cosas, campañas de sensibilización de larga duración.</p>	<p>No existe difusión en este sentido para personas extranjeras.</p> <p>Existe difusión a cargo de la SENAMI de la Convención y de los derechos de trabajadores migratorios para ecuatorianos que pretenden emigrar.</p> <p>Esto genera un trato desigual entre las personas en situación de movilidad, pues se informa de derechos a los ecuatorianos y no a las personas extranjeras que se encuentran bajo el ordenamiento jurídico del país. Debe implementarse un sistema que brinde información y</p>

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Fundación
ESPERANZA



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
ECUADOR



Italia

apoyo a la infancia y
mejoramiento del bienestar



HERMANAS MISIONERAS DE
SAN CARLO BORROMEO
CALABRITINAS

	capacitación sobre derechos de manera integral.
<p>Intensificar esfuerzos para erradicación de discriminación y eliminación del pasado judicial.</p> <p>20. El Comité alienta al Estado Parte a que:</p> <p>a) Intensifique sus esfuerzos para asegurar que todos los trabajadores migratorios y sus familiares en su territorio o sujetos a su jurisdicción gocen de los derechos consagrados en la Convención sin ningún tipo de discriminación, de conformidad con el artículo 7;</p> <p>b) Refuerce sus actividades de sensibilización promoviendo campañas de información dirigidas a las autoridades públicas que trabajan en las principales esferas de la inmigración, incluso a nivel local, y al público en general sobre la eliminación de la discriminación contra los trabajadores migratorios, y de lucha contra su marginación y estigmatización social, incluso en los medios de comunicación;</p> <p>c) Dados los posibles efectos negativos de la práctica de pedir los antecedentes penales (pasado judicial) como requisito de entrada aplicable exclusivamente a los inmigrantes colombianos, considere la posibilidad de revisar esa política.</p>	<p>Como se señala en el informe, existen varias medidas que se han tomado recientemente que profundizan la discriminación hacia la población extranjera en el Ecuador, principalmente hacia la población colombiana.</p> <p>La exigencia de pasado judicial a la población colombiana es una medida evidentemente discriminatoria e inconstitucional que contradice lo señalado por la Convención y otros tratados de derechos humanos. Esta es la medida que con mayor fuerza vulnera el principio de no discriminación y estigmatiza a la población colombiana lo que impide una integración efectiva en la sociedad ecuatoriana.</p> <p>Como se señala se ha presentado una demanda de inconstitucionalidad del Decreto por parte de ONG y la Defensoría del Pueblo ha emitido el Informe Defensorial en la que señala que la medida es violatoria de derechos y contraria a la Constitución.</p>
<p>Eliminación del permiso de salida.</p> <p>22. El Comité recomienda que el Estado Parte elimine el requisito del "permiso de salida" para los nacionales que deseen abandonar el Ecuador, de conformidad con el artículo 8 de la Convención.</p>	<p>Gracias a una resolución del Tribunal Constitucional este requisito fue eliminado en diciembre de 2007.</p>
<p>Derechos de personas detenidas por violación de normas migratorias.</p> <p>24. El Comité recomienda al Estado Parte que vele por que los trabajadores migratorios o sus familiares, detenidos por violar las disposiciones relativas a la migración se vean privados de su libertad durante el plazo más breve posible y siga adoptando medidas para garantizar que, siempre que sea viable, se les mantenga separados de los convictos o de las personas que se encuentran en</p>	<p>Como se señala en el informe esta recomendación no se ha cumplido, pues a pesar de los casos y salvedades expuestos remitidos por la Defensoría del Pueblo, se mantiene un proceso de deportación caduco y contrario a la Constitución actual y a los tratados de derechos humanos en el que se incumple con el debido proceso</p>

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Fundación
ESPERANZA



<p>prisión preventiva, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 17 de la Convención.</p>	<p>y se criminaliza a las personas inmigrantes.</p>
<p>Procesos de deportación/expulsión</p> <p>26. El Comité recomienda al Estado Parte que adopte las medidas necesarias para establecer un marco jurídico que regule los procedimientos de expulsión/deportación, de Conformidad con los artículos 22 y 23 de la Convención, en particular:</p> <p>a) La persona de que se trate tendrá derecho a presentar las razones por las cuales no debe ser expulsada y hará que una autoridad competente revise su caso;</p> <p>b) Si posteriormente se anulara la decisión de expulsión que ya se ha ejecutado, la persona del caso tendrá derecho a pedir indemnización, según lo que establece la ley;</p> <p>c) En caso de expulsión, la persona de que se trate recibirá información inmediata de su derecho a recurrir a la protección y asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas del Estado de origen o de un Estado que represente los intereses de ese Estados.</p>	<p>Como se señala en el informe esta recomendación no se ha cumplido, pues se mantiene un proceso de deportación caduco y contrario a la Constitución actual y a los tratados de derechos humanos en el que se incumple con el debido proceso y se criminaliza a las personas inmigrantes.</p> <p>La impugnación no es clara y prácticamente no se la utiliza, lo que vulnera el derecho a la defensa y el debido proceso.</p> <p>Pocas veces se pone en conocimiento del consulado en casos de deportación.</p>
<p>Reforma del artículo 31 de la Ley de Migración.</p> <p>27. El Comité recomienda también que el Estado Parte considere la posibilidad o enmendar el artículo 31 de la Ley de migración con miras a evitar que las violaciones las disposiciones relativas a la migración se traten en el sistema de justicia penal.</p>	<p>No han existido reformas en este sentido. Este artículo (31 de la ley de Migración) no ha sido reformado.</p>
<p>Respeto de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.</p> <p>29. El Comité recomienda al Estado Parte que vele por que las medidas de control de la migración no vayan en detrimento de las salvaguardias establecidas ya sea por la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, si procede, o por la presente Convención, para garantizar que ningún grupo vulnerable quede sin la debida protección.</p>	<p>Como se reporta en el informe, existe desconocimiento sobre la aplicación de la Convención de Ginebra e incluso se ha detenido gente en esta situación y es liberada por el Intendente de Policía, cuando no debería ser privada de su libertad.</p>
<p>Eliminación de formas de trabajo peligrosas para niños, niñas y adolescentes migrantes.</p> <p>31. El Comité recomienda al Estado Parte que</p>	<p>Correspondería principalmente a los inspectores de trabajo esta función. Se desconoce si llevan a la práctica el tipo de</p>

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Fundación
ESPERANZA



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
ECUADOR



HERMANAS MISIONERAS DE
SAN CARLO BORROMEO
CALABRINIANAS

<p>prosiga su labor encaminada a la eliminación de todo tipo de formas de trabajo peligrosas para los niños migrantes y que se cerciore de que se realicen inspecciones periódicas para vigilar la debida aplicación de esta prohibición.</p>	<p>acciones que se recomienda.</p>
<p>Explotación sexual de niños, niñas y adolescentes migrantes.</p> <p>33. El Comité recomienda al Estado Parte que:</p> <p>a) Intensifique sus esfuerzos encaminados a buscar solución al problema de la explotación sexual de los niños migrantes con fines comerciales, en particular en Lago Agrio, entre otras cosas, proporcionando a la DINAPEN (policía especializada en niños, niñas y adolescentes) los recursos humanos y financieros correspondientes;</p> <p>b) Promueva la sensibilización del público en general, entre ellos las familias y los niños, mediante la información por todos los medios apropiados, la educación y la capacitación, acerca de los efectos perjudiciales de todas las formas de explotación sexual de menores con fines comerciales, en particular la prostitución infantil.</p>	<p>El tema de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes ha sido incluido como un componente del Plan de Trata. Como se señala en el informe es necesario fortalecer este Plan y definir roles y competencias.</p>
<p>Tratamiento de niños, niñas y adolescentes migrantes que participen en prostitución.</p> <p>34. El Comité recuerda al Estado Parte que los niños migrantes que participen en la prostitución deben ser tratados siempre como víctimas y nunca como delincuentes ni se les debe castigar. A este respecto, se deberían establecer mecanismos adecuados para su recuperación física y psicológica y su reintegración social.</p>	<p>A partir del Plan de Trata se debe definir acciones concretas para procedimiento de atención a las víctimas en general y particularmente en casos de niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Sin embargo, existe una alta impunidad en la administración de justicia y el Estado es débil respecto a programas especializados en asuntos de atención a víctimas de trata.</p>
<p>Derecho a la Educación y nacionalidad de hijos/as de trabajadores migrantes.</p> <p>36. El Comité recomienda al Estado Parte que adopte las medidas apropiadas para asegurar que se garantice el acceso a la educación a todos los niños migrantes de conformidad con el artículo 30 de la Convención. Además, el Estado Parte debería intensificar sus esfuerzos para garantizar el derecho de los hijos trabajadores migratorios a tener un nombre y a la inscripción de su</p>	<p>Debido a la incidencia de la Mesa de Educación y Migraciones, el Ministerio de Educación expidió el Acuerdo Ministerial 337 sobre Acceso a la Educación de la Población en situación de movilidad. Debe trabajarse todavía en su implementación y aplicación.</p> <p>Como se señala en el informe,</p>

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Fundación
ESPERANZA



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
ECUADOR



<p>nacimiento en todo el país, de conformidad con el artículo 29 de la Convención.</p>	<p>persisten los problemas al registrar el nacimiento de personas sobretodo en casos de hijos/as de personas en situación irregular.</p>
<p>Protección de trabajadoras domésticas.</p> <p>38. El Comité recomienda al Estado Parte que prosiga sus esfuerzos para proteger a las trabajadoras migratorias domésticas, lo que incluye el acceso a una situación migratoria regular y a una participación mayor y más sistemática de las autoridades laborales en la supervisión de sus condiciones de trabajo. También recomienda que las trabajadoras migratorias del servicio doméstico tengan acceso a mecanismos de denuncia contra los empleadores.</p>	<p>No se ha implementado ninguna medida de protección en particular en este sentido.</p>
<p>Derecho a la salud.</p> <p>40. El Comité recomienda al Estado Parte que intensifique sus esfuerzos para asegurar, de conformidad con el artículo 28 de la Convención, que todos los trabajadores migratorios y sus familiares, independientemente de su situación migratoria, gocen en la práctica del derecho a recibir todo tipo de atención médica que requiera con urgencia para la preservación de su vida o para evitar daños irreparables a su salud sobre la base de la igualdad de trato con ciudadanos del Estado Parte.</p>	<p>No se ha implementado ninguna medida de protección en particular en este sentido. De todas formas hay que mencionar que los servicios de salud no son los óptimos en términos generales, por lo que se debe mejorar la atención para toda la población.</p>
<p>Derecho a Asociarse.</p> <p>42. El Comité alienta al Estado Parte a que adopte las medidas necesarias para garantizar a los trabajadores migratorios y a sus familiares el derecho a formar asociaciones y sindicatos y a formar parte de sus órganos ejecutivos, de conformidad con el artículo 40 de la Convención y con el Convenio N° 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.</p>	<p>Se mantiene la prohibición en el Código del Trabajo para que una persona extranjera pueda ser miembro de una asociación de trabajadores o sindicato.</p>
<p>Trata y tráfico de personas</p> <p>44. El Comité recomienda al Estado Parte que continúe e intensifique sus esfuerzos para luchar contra la trata de personas, en particular de mujeres y niños, y el contrabando de trabajadores migratorios, en particular mediante:</p> <p>a) La debida ejecución del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas, incluso</p>	<p>Existe un proceso de fortalecimiento del Plan de Trata, sin embargo falta aclarar procedimientos y competencias a las instituciones participantes.</p> <p>Además, se debe buscar trabajar desde la prevención, sanción y atención a víctimas no exclusivamente desde el</p>

Coalición por las Migraciones y el Refugio



Fundación
ESPERANZA



Italia



HERMANAS MISIONERAS DE
SAN CARLO BORROMEO
CALABRINIANAS

<p>proporcionando recursos humanos y financieros suficientes a esos efectos;</p> <p>b) La adopción de las medidas pertinentes para detectar el traslado ilícito y clandestino de trabajadores migratorios y de sus familiares y castigar a las personas o grupos que organicen, realicen o presten asistencia a esos traslados;</p> <p>c) La intensificación de sus esfuerzos para aumentar la eficacia del sistema de justicia y llevar a los perpetradores ante la justicia.</p>	<p>ámbito de la sanción.</p>
<p>Difusión de las observaciones.</p> <p>46. El Comité pide asimismo al Estado Parte que difunda las presentes observaciones finales, en especial a los organismos públicos y al poder judicial, las organizaciones no gubernamentales y demás integrantes de la sociedad civil, y que adopte las medidas necesarias para darlas a conocer a los trabajadores migratorios ecuatorianos en el exterior y a los trabajadores migratorios extranjeros en tránsito o residentes en el Ecuador.</p>	<p>Se ha realizado una publicación conjunta con apoyo del Instituto de la Niñez y la Familia (INFA) y las organizaciones que forman parte de la Coalición. Esta publicación contiene el informe sombra y el informe alternativo presentados en el año 2007 y las recomendaciones realizadas por el Comité.</p>

Coalición por las Migraciones y el Refugio



BIBLIOGRAFÍA

Documentos y publicaciones

- Anuario de Entradas y Salidas Internacionales, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC, 2008.
- Benavides, Gina y Chávez, Gardenia, Población colombiana en Ecuador: Aportes para su comprensión, Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, 2009. En prensa.
- Benavides, Gina, Políticas Migratorias: De la gestión instrumental/asistencial al reconocimiento de las personas y la garantía de sus derechos, Diálogos Migrantes, Revista del Observatorio Colombo-Ecuatoriano de Migración OCEMI, Número 1, 2008.
- Cabanellas de las Cuevas, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 2005.
- Herrera Gioconda y Ramírez Jacques, América Latina migrante: Estado, familia, identidades, FLACSO, Quito, Ecuador, 2008.
- Comisión Nacional de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo, Informe de Actividades 2008 – 2009. Documento institucional. Quito, 6 de agosto de 2009.
- Comisión Nacional de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo, Informe sobre ecuatorianos privados de la libertad en la cárcel de Otero, Nuevo México, Estados Unidos, Documento institucional, 31 de julio de 2009.
- Comisión Nacional de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo, Pronunciamiento defensorial no. 001-cnmh-pba-2009.- derechos de hijas e hijos de ecuatorianas o ecuatorianos nacidos en el exterior a ingresar y salir del Ecuador, Documento institucional, Quito, 13 de julio de 2009.
- Informe Sombra al I Informe del Estado Ecuatoriano sobre el Cumplimiento de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, Coalición para el Seguimiento y Difusión de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, 2007
- Informe Inicial del Ecuador sobre el cumplimiento de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, 2006.
- Yépez del Castillo, Isabel y Herrera Gioconda, Nuevas Migraciones Latinoamericanas a Europa Balances y Desafíos, FLACSO, OBREAL, UCL y UB, Quito, Ecuador. 2007.

Normativa Nacional

- Constitución de la República del Ecuador

Coalición por las Migraciones y el Refugio



- Codificación de la Ley de Migración
- Codificación de la Ley de Extranjería
- Ley Orgánica del Servicio Exterior
- Ley de Documentos de Viaje
- Código Penal
- Decreto Ejecutivo No. 1471 de 3 de diciembre de 2008, publicado en el R.O. No. 490 de 17 de diciembre de 2008
- Decreto Ejecutivo No. 1635 de 25 de marzo de 2009
- Decreto Ejecutivo No. 3301 de 6 de mayo de 1992
- Acuerdo Ministerial No. 455 de 2007 del Ministerio de Educación
- Acuerdo Ministerial No. 337 de 26 de septiembre de 2008 del Ministerio de Educación

Normativa Internacional

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares
- Convenio para la represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena
- Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer, que entró en vigor el 3 de mayo de 1995, y fue ratificada por el Ecuador el 30 de junio del mismo año.
- Convenio No. 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil
- Directrices para los informes periódicos que han de presentar los Estados Partes en virtud del Art. 73 de la Convención, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
- Observaciones Finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares al Informe Inicial del Ecuador.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Coalición por las Migraciones y el Refugio



- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños

Páginas Web

- [Anuario de Migración Internacional, años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007. INEC.](#)
- http://www.inec.gov.ec/web/guest/publicaciones/anuarios/inv_soc/mig_int
- [Confirmado.net](#)
- http://confirmado.net/index.php?option=com_content&task=view&id=3750&Itemid=38
- [Diario El Comercio](#)
- http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?noticia=171175&anio=2009&mes=3&dia=24
- http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=232041&id_seccion=3
- http://www.elmercurio.com.ec/web/titulares.php?seccion=xJoURMC&codigo=k5zrcTEJQ3&nuevo_mes=04&nuevo_ano=2009&dias=20¬icias=2009-04-20
- http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=272087&id_seccion=4
- http://elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=172344&anio=2009&mes=4&dia=1
- [Diario El Hoy](#)
- <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/esmeraldas-en-analisis-estado-de-excepcion-53219.html>
- <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/karina-clama-por-ayuda-en-genova-336354.html>
- <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/repudiable-directiva-migratoria-297823-297823.html>
- <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/italia-busca-que-la-inmigracion-sea-delito-348581.html>
- <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/espana-casi-2-000-ecuatorianos-se-acogieron-a-plan-de-retorno-voluntario-352362.html>
- [Diario el Mercurio](#)
- http://www.elmercurio.com.ec/web/titulares.php?seccion=fzuyEtT&codigo=PGM0e2m2Sy&nuevo_mes=05&nuevo_ano=2009&dias=28¬icias=2009-05-28

Coalición por las Migraciones y el Refugio



- [Diario el Universo](http://archivo.eluniverso.com/2007/02/09/0001/8/5E7478AD64B7403CB50E34D55A4FF925.aspx)
<http://archivo.eluniverso.com/2007/02/09/0001/8/5E7478AD64B7403CB50E34D55A4FF925.aspx>
- <http://www.eluniverso.com/2008/12/26/1/1355/BBA91C267E8E4FCA8FB6E2C6865AF4D7.html>
- [Dirección Nacional de Migración](http://www.migracion.gov.ec/mi2/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=29)
http://www.migracion.gov.ec/mi2/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=29
- [Ecuador Inmediato](http://www.ecuadorinmediato.com/noticias/104583)
<http://www.ecuadorinmediato.com/noticias/104583>
- [Informe elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4045.pdf)
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4045.pdf>
- [Migrantes Ecuador](http://www.migrantesecuador.org/content/view/3149/108/)
<http://www.migrantesecuador.org/content/view/3149/108/>
- [Portal de la Ciudad de Bogotá](http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle_scv.php?h_id=22895)
http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle_scv.php?h_id=22895
- [Plan Nacional contra la Trata de Personas](http://www.plantrata.gov.ec/)
<http://www.plantrata.gov.ec/>
- [Taringa](http://www.taringa.net/posts/info/990703/Discurso-de-Rafael-Correa-ante-la--la-ONU.html)
<http://www.taringa.net/posts/info/990703/Discurso-de-Rafael-Correa-ante-la--la-ONU.html>
- [Entrevistas](#)
- [Patricio Benalcázar, Comisionado de Movilidad Humana de la Defensoría del Pueblo.](#)
- [Lorena Altamirano, Directora de Atención a Personas Migrantes y sus Familias de la Secretaría Nacional de Migrante.](#)
- [Jacques Ramírez, Subsecretario de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.](#)
- [Almudena Cortés, Investigadora Doctoral del Departamento de Antropología Social y Pensamiento Filosófico Español de la Universidad Autónoma de Madrid.](#)
- [Entrevista vía telefónica realizada a Nancy Heimstra, Investigadora de Syracuse University de Nueva York.](#)
- [Entrevista vía telefónica realizada a Martín Ríos presidente de la Aso. Migrantes del Austro y sus familias. \(Azuay\)](#)

Coalición por las Migraciones y el Refugio



- Entrevista vía telefónica realizada a Angelita Llanos de la Aso. 13 de Agosto (Azuary).
- Entrevista vía telefónica realizada a Fernando Morales dirigente de Famigrach. (Chimborazo)
- Entrevista vía telefónica realizada a Oscar Rojas de la Asociación de Peruanos en Cuenca. (Azuary)
- Entrevista vía telefónica realizada a Carlos Valdez, Presidente de CIPESM (Machala)
- Grupo focal realizado a miembros ASOCOMIRSE (Quito)
- Entrevistas realizadas por Francisco Hurtado dentro de la Consultoría para el Diagnóstico y Propuesta Normativa sobre Trata de Personas para la construcción del proyecto de Ley Integral de Movilidad Humana, abril de 2009.